

Økonomisk Råd

Aningaasaqarnermut Siunnersuisoqatigiit



# Grønlands Økonomi 2016

Konjunkturudsigter

Aktuel økonomisk politik

Uddannelse

Økonomisk Råd blev nedsat af Naalakkersuisut i 2009 og dette er rådets 7. rapport.

Økonomisk Råd ledes af et formandskab på otte personer. Formandskabet består af en formand, en næstformand og fire øvrige medlemmer, som alle udpeges af Naalakkersuisut. Der er ikke skiftet ud i formandskabet siden offentliggørelsen af den seneste rapport.

Ud over formandskabet består Økonomiske 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 dels af Finansdepartementet og dels af Nationalbanken. Det Økonomiske Råds opgaver består i at foretage løbende vurderinger af konjunkturudviklingen og af holdbarheden i den førte finanspolitik.

#### *Formandskabet består af:*

Formand: Torben M. Andersen, PhD.

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.

Næstformand: Ulla Lyng, cand.scient.adm. fra Ilisimatusarfik

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

#### *Øvrige medlemmer af formandskabet:*

Anders Møller Christensen, cand.polit, er tidligere vicedirektør i Danmarks Nationalbank. Var medlem af det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi fra 1988 til 2009.

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

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

Ida Helliesen, civiløkonom, har betydelig ledererfaring fra norsk erhvervsliv og bestyrelsesarbejde, herunder Norges Bank og "Petroleumsfondet".

Claire Armstrong, PhD i fiskeriøkonomi. Hun er professor på Tromsø Universitet og har en stor videnskabelig produktion bag sig.

Najaaraq Christiansen, cand. scient. adm. fra Ilisimatusarfik, og har i en årrække har arbejdet i Grønlands Statistik og nu som business controller i Tele Greenland.

#### *Medlemmer af Økonomisk Råd:*

Brian Buus Pedersen, direktør i Grønlands Erhverv

Jess G. Berthelsen, formand for SIK

Olga P. Berthelsen, formand for PPK og udpeget af IMAK, AK, PIP og PPK

Martin Kviesgaard, direktør i Grønlandsbanken og udpeget af bankerne

Tine Pars, rektor ved Ilisimatusarfik

Lars Geraae, kontorchef i Grønlands Statistik

Klaus Møller, fg. direktør for KANUKOKA

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

Jørn Skov Nielsen, departementschef i Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, og Handel

Nikolai Sten Christensen, departementschef i Finansdepartementet

Rapporten er færdigredigeret 15. september 2016.

© Udgivet af Økonomisk Råd, september 2016.

## Sammenfatning

Den økonomiske aktivitet er i fremgang efter en periode med tilbagegang. I 2016 ventes den økonomiske aktivitet at vokse med 4-5 pct. mod godt 1 pct. i 2015 og negativ vækst i årene 2012-14. For 2017 skønnes væksten at blive godt 1 pct., hvorfor 2016 tegner til at blive et ekstraordinært godt år.

Fremgangen skyldes overvejende fiskeriet, hvor priserne har udviklet sig særdeles gunstigt, hvortil kommer, at rejefangsten er øget efter en årrække med tilbagegang. Rejer er langt den vigtigste eksportvare. Stigende bygge- og anlægsinvesteringer bidrager også til den økonomiske vækst.

Udviklingen understreger den store afhængighed af udviklingen inden for fiskeriet, og sårbarheden overfor eventuelle fremtidige fald i priserne eller fangstmængderne er stor.

Fremgangen kan derfor ikke tolkes som en afgørende vending i den økonomiske udvikling. Der er ikke skabt et bredere erhvervsgrundlag og tidligere forventninger til udviklingen af turisme og råstofudvinding som bærende erhverv er ikke blevet indfriet. Udviklingen på mineområdet er stærkt påvirket af de internationale priser på mineraler og råstoffer, og der er ikke tegn på en afgørende vending i den nærmeste fremtid.

De underliggende strukturelle problemer er således ikke løst, og derfor er der ikke skabt grundlag for en mere varig økonomisk fremgang. Behovet for reformer er stort, og en udskydelse af reformprocessen gør problemerne større og vanskeligere at løse.

## Arbejdsmarkedet

I takt med den øgede aktivitet har der været en fremgang i beskæftigelsen, men der er fortsat store problemer på arbejdsmarkedet. Situationen kan karakteriseres som et tredobbelt-mismatch problem:

- **Kvalifikationer:** Der er et spænd mellem de efterspurgte kvalifikationer og de lediges kvalifikationer. Personer med en arbejdsmarkedsrelevant uddannelse har nemt ved at finde job, og omvendt for personer uden kompetencegivende kvalifikationer. Manglende kvalifikationer er den væsentligste årsag til beskæftigelsesproblemerne.
- **Geografi:** Ledighedsproblemet har en geografisk dimension, da den ledige arbejdskraft ikke i alle tilfælde er lokaliseret, hvor der er mangel på arbejdskraft.
- **Incitament:** Der er fortsat situationer, hvor jobs ikke kan besættes trods ledig arbejdskraft med de efterspurgte kvalifikationer. Det peger på utilstrækkelige incitament til at være i beskæftigelse (samspilsproblemet) og utilstrækkelig håndhævelse af rådighedskravene.

Disse problemer viser muligheden for ved reformer at forbedre beskæftigelsessituationen uafhængigt af udefrakommende faktorer, der kan have betydning for udvikling af nye erhvervsområder.

## *Offentlige Finanser og ny budgetlov*

Det fremlagte forslag til finanslov for 2017 har balance på de offentlige finanser samlet set over perioden 2017-2020. Dette er isoleret set positivt, men når det samtidigt tages i betragtning, at økonomien i 2016 og 2017 har været i en meget gunstig position, er det problematisk, at Finanslovsforslaget netop kun opnår balance. Handlerummet til at håndtere udsving i mindre gunstige år, forudsætter oparbejdelse af stødpuder i de gode år. Opdaterede prognoser af udviklingen i de offentlige finanser viser fortsat, at udgifterne stiger mere end indtægterne og skaber et stort finansieringsproblem.

Der er fremlagt forslag til en ny budgetlov til sikring af et mere langsigtet fokus i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Den nye budgetlov er et klart fremskridt. Budgetloven giver et bedre grundlag for at prioritere offentlige aktiviteter givet finansieringsrammerne. Regelværket modvirker også, at anlægsinvesteringer og vedligehold underprioriteres, og øger sandsynligheden for at ekstraordinære indtægter reserveres til mere langsigtede investeringer formål i stedet for at slå ud i øgede udgifter til drift eller overførsler.

## *Reformbehov og planer*

Naalakkersuisut har som del af Politisk-Økonomisk Beretning for 2016 fremlagt et samlet oplæg – Holdbarheds- og vækstplan - for opnåelse af holdbarhed på de offentlige finanser og igangsættelsen af en proces mod en selv bærende økonomi via en udvikling af erhvervsgrundlaget.

Holdbarheds- og vækstplanen indeholder mange målsætninger og hensigtserklæringer, men er mindre konkret mht. til politiske initiativer/reformer. Det er positivt, at der nu foreligger et samlet udspil til adressering af de fundamentale strukturelle problemer og dermed et grundlag for at få gennemført reformer.

Reformbehovet er velkendt, og det er afgørende med politisk handling. Der har tidligere været udmeldt planer for reformer, og det er nu afgørende at få igangsat væsentlige reformer. Udskydelse af reformerne gør tilpasningerne større og mere besværlige.

Det væsentligste finansieringsbidrag i planen kommer fra en planlagt modernisering af den offentlige sektor. Det er hensigten at opnå en provenuforbedring på 650 mio. kr. hovedsageligt via en reduktion af det offentlige forbrug (i dag ca. 7.400 mio. kr.), mens udgifterne til overførsler ikke påvirkes markant. Planen for reduktionen af det offentlige forbrug er meget ambitiøs men ikke urealistisk set i lyset af, at den offentlige sektor i udgangssituationen er stor. Opnåelse af den tilsigtede udgiftsreduktion vil imidlertid kræve en større omstilling af den offentlige sektor for at øge effektiviteten og produktiviteten, så borgerne ikke oplever væsentlige standardforringelser. Sådanne forbedringer kommer ikke af sig selv, og der er risiko for at opnåelse af holdbarhed i de offentlige finanser fremstår lettere ved at angive fremtidige ikke udmøntede besparelser end ved egentlige politisk vedtagne reformer.

## Erhvervspolitik og infrastruktur

Udviklingen af en bredere erhvervsstruktur er en afgørende forudsætning for at opnå en mere selv bærende økonomi. Det vil samtidig gøre økonomien mindre afhængig af udviklingen inden for fiskeri og fangst. Omstillingen til en flerstrengt økonomi er et centralt mål i Holdbarheds- og Vækstplanen. Planen fokuserer på mulighederne inden for fiskeri, minedrift og turisme.

Erhvervspolitikken har hidtil haft et stort fokus på direkte og indirekte offentlig støtte til erhvervsudvikling, og diskussionen handler ofte om, hvem der skal have støtte og hvor meget. Det afgørende for en selv bærende økonomi er at etablere et erhvervsgrundlag, der ikke er baseret på offentlige støtte. Støtten gives ofte uden en klart formuleret politik og uden effektiv vurderinger. Støtten til landbruget er et eksempel herpå. Der er et stort behov for en gennemgående revurdering af støttepolitikken

Beskæftigelses hensyn får ofte stor vægt i tilrettelæggelse af erhvervspolitikken, det gælder f.eks. i forhold landingspligt, landbrugspolitikken, fiskerilicenser m.m. Sådanne hensyn kan være begrundet i situationer med svigtende beskæftigelses muligheder, men de skal afvejes mod risikoen for at binde ressourcer i aktiviteter uden store fremtidsudsigter. Hvis der sker varige ændringer i erhvervsgrundlaget er der et behov for en tilpasning til de nye vilkår.

Der er formuleret en ambitiøs politik for udvidelse af lufthavne og ændring af trafikforholdene. Lufttrafik er af afgørende betydning for befolkning og erhvervsliv, og mere specifikt for turismen. Der savnes en samfundsøkonomisk analyse af den samlede plan, hvor alle planer og forslag om lufttrafik og lufthavne indgår. Diskussionen baseres i stort omfang på analyser af ældre dato eller som ikke analyserer den samlede pakke.

## Uddannelse

Udfordringer på uddannelsesområdet er velkendte, og vedrører både uddannelsesniveaet og kvaliteten. Der bruges mange ressourcer på området, og alligevel får mange ikke en uddannelse, og for få når langt i uddannelsessystemet. Der er mange forklaringsfaktorer bag disse fakta, men kendsgerningen er, at der er et meget stort uddannelsesefterslæb. Mulighederne for udvikling af et erhvervsgrundlag, øget beskæftigelse, en mere lige indkomstfordeling og velstand samt forbedringer af de offentlige finanser bremses af et utilstrækkeligt uddannelsesniveau.

Der har igennem årene været taget mange initiativer på det uddannelsespolitiske område. Ambitionerne har været høje - f.eks. Atuarfitsialak, men resultaterne har ikke været tilfredsstillende. Fremskrivninger i rapporten viser også, at arbejdsstyrkens uddannelsesmæssige baggrund kun forbedres beskedent i årene fremover, og der vil fortsat være et stort uddannelsesefterslæb til de fleste OECD lande.

Det uddannelsespolitiske dilemma er, at der er behov for en indsats på flere områder, folkeskolen, ungegruppen osv. Alle områder er vigtige, men i denne prioritering må folkeskolen stå stærkt. Folkeskolen er grundstenen i uddannelsessystemet. Uden markante forbedringer i folkeskolen vil der ikke ske markante ændringer på uddannelsesområdet, og alt for mange ressourcer vil blive brugt på at reparere på problemer, der skyldes et utilstrækkeligt læringsniveau fra folkeskolen.

I finanslovsforslaget for 2017 lægges der ikke op til væsentlige ændringer eller omprioritering i bevillingerne på uddannelsesområdet. Der igangsættes i stedet for en revision af folkeskoleloven, som forventes fremsat i EM2017. Det vil indebære, at der vil gå mindst et år, før en ny folkeskolelov er vedtaget, og endnu flere år, før ændringerne kan blive gennemført på de enkelte skoler.

Der er et akut behov for konkrete handleplaner til forbedringer i folkeskolen, og dette er muligt inden for de givne lovgivningsmæssige rammer. Dette bør gives den højeste politiske prioritet.

## Kapitel 1 Konjunkturudsigter

Den økonomiske aktivitet gik frem i 2015, efter fald i de forudgående tre år. Tempoet i fremgangen ser ud til at blive større i år, hvor væksten ventes at blive 4-5 pct., jf. tabel 1.1. Fremgangen skyldes overvejende fiskeriet, hvor priserne har udviklet sig særdeles gunstigt, hvortil kommer, at rejefangsten er øget i 2016 efter en årrække med tilbagegang. Rejer er langt den vigtigste eksportvare. Stigende bygge- og anlægsinvesteringer bidrager også til den økonomiske vækst. For 2017 vurderes den samlede vækst dog at være tilbage på niveau med 2015, bl.a. som følge af et lavere investeringsniveau.

Fremgangen ses dog ikke på alle områder. Tidligere forventninger til råstofudvinding som et bærende erhverv er ikke blevet indfriet. Globalt set er priserne på olie og mineralske råstoffer faldet kraftigt i de seneste 4-5 år som følge af en lavere økonomisk vækst i Kina og andre stærkt råstofforbrugende lande og de forudgående års udbygning af kapaciteten på råstofområdet.

**Tabel 1.1. Forsyningsbalancen, årlig realvækst i pct.**

	Andel af BNP 2014	Vækstrate, pct.						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Privat forbrug	46.7	2.7	-1.8	-0.3	-1.7	1.8	2.1	1.6
Offentligt forbrug	54.5	-1.1	-0.5	2.2	0.6	0.5	0.5	0.5
Bruttoinvesteringer i alt ekskl.	17.2	27.4	-40.6	-22.8	-44.0	24.7	27.5	-2.4
efterforskningsinvesteringer	14.1	15.3	-10.8	-8.2	-38.1	33.6	32.3	-2.4
Eksport af varer og tjenester	33.4	-1.7	-3.9	-1.5	0.9	-6.0	12.0	4.5
Endelig anvendelse i alt	151.7	7.9	-14.9	-5.0	-8.5	2.4	7.0	1.2
Import af varer og tjenester	51.7	14.2	-29.3	-10.2	-19.2	4.8	11.4	1.3
Bruttonationalprodukt, BNP	100	2.2	-0.5	-1.3	-1.6	1.1	4.6	1.1

Anm.: 2011-12 endelige tal fra Grønlands Statistik; 2013-14 foreløbige tal; 2015-17 Økonomisk Råds skøn.

Kilde: Grønlands Statistik og Økonomisk Råds skøn.

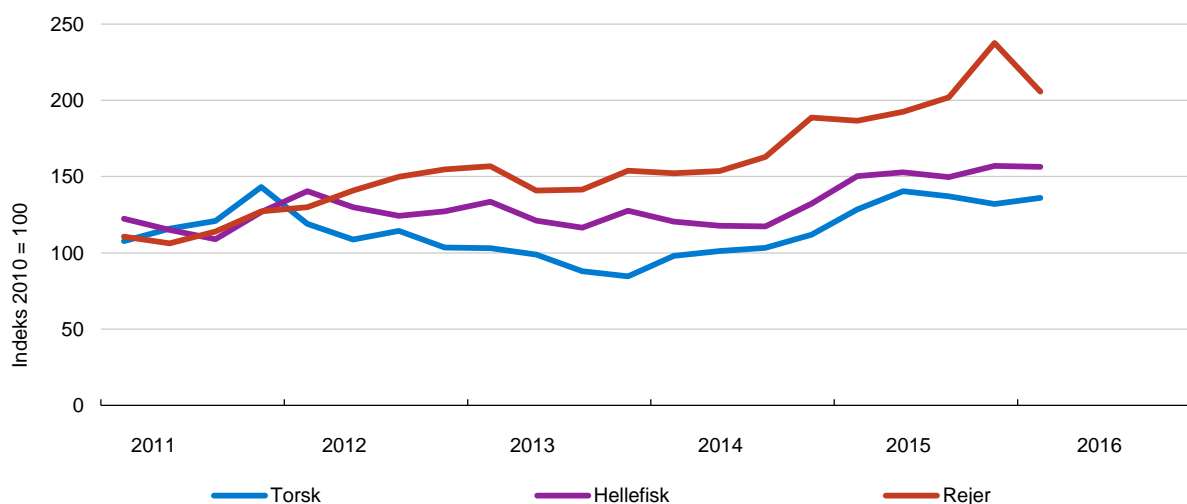
Ved siden af de stigende priser på fisk og skaldyr var der samtidigt et fald i olie- og råvarepriserne. Med forbehold for, at meget havde set anderledes ud, hvis både im- og eksportpriser havde været uændrede fra 2014 til 2015, er der tale om en indkomstforøgelse på mere end 1 mia. kr. som følge af de stigende priser på fisk og skaldyr og de faldende priser på en række importvarer.

Uanset de positive udsigter for det korte sigt er der uløste strukturproblemer i form af et meget snævert erhvervsgrundlag og en arbejdsstyrke med et lavt uddannelsesniveau. En ugunstig udvikling i priserne i fiskeriet vil hurtigt kunne skabe store økonomiske problemer. Det samme vil mindskede fangstmængder ud over de almindelige forskydninger mellem de forskellige arter. Et bredere erhvervsgrundlag er den bedste måde at forebygge, at udsvingene i fiskeriet dominerer den samlede økonomi. Dette vil samtidig skabe grundlag for et højere velstandsniveau.

## 1.1. Fiskeriet

Fiskeriet havde generelt set et økonomisk godt år i 2015. Det skyldes primært stigende priser på de vigtigste arter i fiskeriet. Priserne på rejer og hellefisk steg med ca. 25 pct., og priserne på torsk var 30 pct. højere end i 2014. I de fleste af de forudgående år steg priserne også, jf. figur 1.1. Priserne på rejer, som økonomisk set er det langt vigtigste fiskeri, var således det dobbelte af priserne i 2010, mens priserne på hellefisk var 50 pct. højere. Den fremtidige prisudvikling er forbundet med usikkerhed. I en nylig prognose fra OECD-FAO vurderes det, at der vil være en tendens til prisfald.

Figur 1.1 Indeks af gennemsnitlige priser på fisk og skaldyr



Kilde: Grønlands Statistik

Fangsterne af rejer har været for nedadgående i en årrække, jf. figur 1.2. I 2015 fangede grønlandske fartøjer således ca. 66.000 tons rejer i grønlandsk farvand mod 83.000 tons i 2014 og mere end 110.000 tons i årene omkring 2010. Fangstmængderne har med en tilladt fleksibilitet fulgt de politisk fastlagte kvoter, som i hovedtræk følger den biologiske rådgivning, om end med mindre udsving i kvoterne end i rådgivningen.

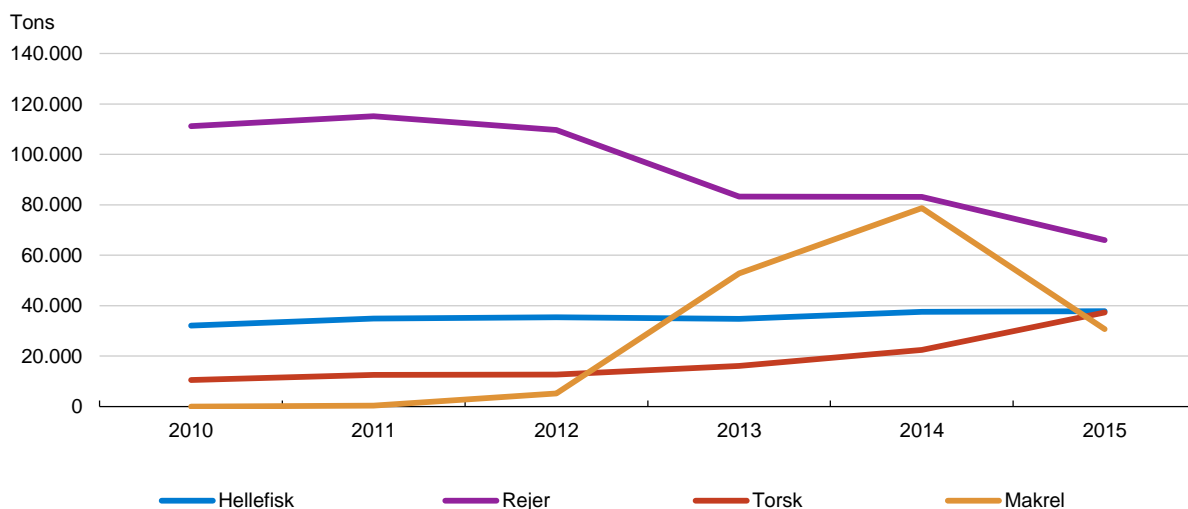
For 2016 blev den biologiske rådgivning for første gang i en årrække sat i vejret, fra 60.000 tons for 2015 til 90.000 tons. Kvoterne blev øget med 16 pct. fra 73.000 tons til 85.000 tons. Årsagen til den ændrede rådgivning er biologernes identifikation af flere rejer end i tidligere surveys. Der er dog fortsat usikkerhed knyttet til, om bestanden har det bedre som følge af naturskabte ændringer, en hensigtsmæssig regulering af fiskeriet eller vil fortsætte en nedadgående trend. Adgang til fiskeri af rejer reguleres via individuelt omsættelige kvoteandele, som teoretisk set er et velegnet system til at sikre et effektivt fiskeri. Med et begrænset antal deltagere i fiskeriet kan det også beskytte bestande mod overfiskning. Via MSC-certificeringen af rejefiskeriet kan reguleringen have bidraget til højere priser.

Der er udsigt til en betydelig vækst i fangsten af rejer i 2016. Hvis kvoten fiskes op, stiger mængderne med rundt regnet 25 pct., da kvoten i 2015 ikke blev fuldt udnyttet pga. vejret. I årets første kvartal er der fanget tæt ved 20.000 tons, en fremgang på næsten 40 pct. i forhold til 1. kvartal 2015, hvor fiskeriet dog var særlig hæmmet af den strenge vinter. Det er usikkert, om værdien af fangsten stiger lige så meget som



mængderne. Rejepriserne faldt usædvanlig meget fra 4. kvartal 2015 til 1. kvartal 2016, så priserne i 1. kvartal svarede til gennemsnittet for 2015. Der er mange forhold, der påvirker priserne på rejer, men det er sandsynligt, at en væsentlig forøgelse af den grønlandske fangstmængde vil indebære en lavere pris, da Grønland er en meget stor producent af koldvandsrejer.

**Figur 1.2 Grønlandske fiskere og fartøjers fangst i grønlandsk farvand**



Kilde: Grønlands Statistik

Økonomisk set er hellefisk den næst vigtigste art i fiskeriet. Fiskeriet i 2015 var af nogenlunde samme omfang som året før. Omkring 80 pct. af de fiskede mængder fanges indenskærs, og her var der tale om en tilbagegang, måske en konsekvens af den strenge vinter. Biologerne har i nogen tid været bekymrede for omfanget af dele af det indenskærs fiskeri. I Diskobugten er rådgivningen sat ned fra 8.000 tons til 6.400 tons, da undersøgelserne peger på, at bestandene er for nedadgående. Størrelsen af de fangede fisk har desuden været faldende i en del år, hvorfor det kræver en større indsats at fange en given mængde. Rådgivningen for hellefisk indenskærs følges ikke tæt ved fastlæggelsen af kvoterne. Der er desuden en tendens til, at kvoterne ikke er bindende, men sættes op, hvis månedens kvote er fisket op inden månedens udgang. I første halvår 2016 har det indenskærs fiskeri af hellefisk været ca. 40 pct. højere end året før.

Fiskeriet af torsk blev tredoblet fra 2012 til 2015, hvor det nåede 37.000 tons, samme mængde som for hellefisk, men prisen er lavere. I nogle områder i det sydlige Grønland har torsken klart bidraget til at skabe en positiv udvikling. Fiskeriet finder overvejende sted indenskærs. Biologerne tilråder, at der ikke fiskes direkte på de udenskærs bestande nord for Qaqortoq for at øge sandsynligheden for, at der opbygges en gydebestand. I 1960'erne blev der i dette område fanget mere end 300.000 tons årligt.

Sammenvejet i 2012 var der for rejer, hellefisk og torsk samlet set en tilbagegang på 6 pct. i de fiskede mængder i 2015. Der var en mindre tilbagegang i det indenskærs fiskeri, mens fangsterne i det havgående faldt med 12 pct. Tilbagegangen i mængderne blev dog opvejet af den tidligere omtalte stigning i priserne, så værdien af fangsterne steg med ca. 17 pct. Indtjeningen i store dele af fiskeriet har derfor været særdeles god i 2015, og det ventes også at blive tilfældet i 2016. I 2017 er der regnet med uændrede

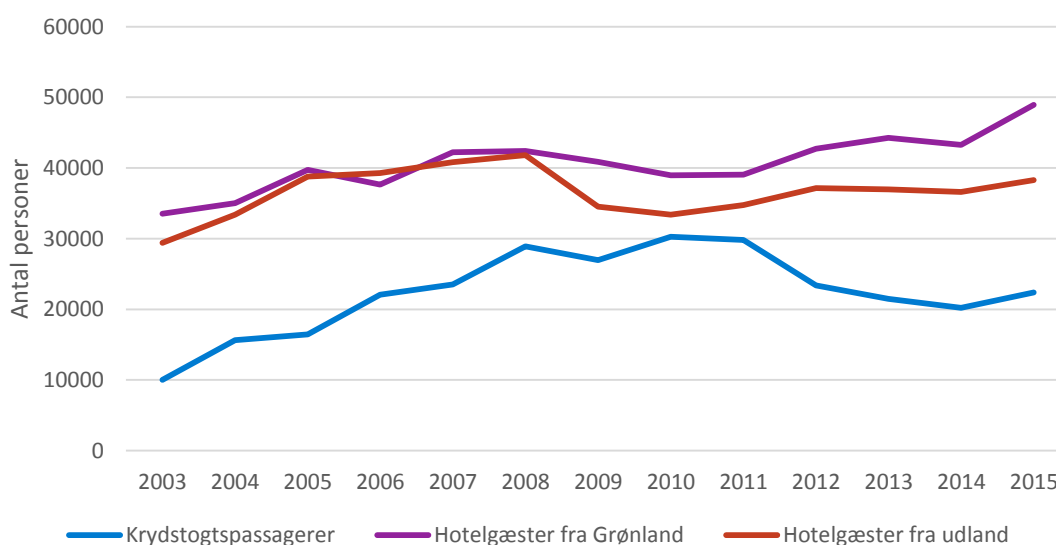
mængder af hellefisk og rejer i forhold til 2016 og en lille stigning i mængden af torsk, for alle arters vedkommende til uændrede priser fra 2016 til 2017.

I de seneste år har der i nogle måneder om sommeren været makrel og andre pelagiske fisk som sild og blåhvilling i grønlandsk farvand. Grønland har iværksat et forsøgsfiskeri af makrel i grønlandsk farvand med henblik på at blive anerkendt som kyststat og dermed få del af den fælles kvote for Nordatlanten. De andre kyststater er EU, Norge, Færøerne og Island. Anerkendelse som kyststat giver mulighed for en mere rationel planlægning af fiskeriet via mulighederne for at fiske i de andre kyststaters farvande. Grønland har ensidigt fastlagt en kvote på 85.000 tons. I 2014 nåede man næsten at fiske kvoten op, hvilket øgede eksporten med 325 mio. kr. eller mere end 10 pct. af den samlede vareeksport. I 2015 faldt fangsterne imidlertid til 30.000 tons, og indtægterne faldt tilsvarende. Forløbet i 2016 kendes ikke på nuværende tidspunkt. Det samlede makrelfiskeri i Nordatlanten overstiger klart den biologiske rådgivning, men om det indebærer, at bestanden er faldende, er usikkert. For sild er der fastsat en kvote på 20.000 tons, ca. det dobbelte af fangsterne i 2014 og 2015.

## 1.2. Turisme

Med planerne i den nationale sektorplan for turisme fra foråret 2016 ønsker Naalakkersuisut at gøre turisme til et centralt erhverv i Grønland. Baggrunden er, at de tidligere forventninger ikke er indfriet.

Figur 1.3 Antal krydstogtpassagerer og hotelgæster



Kilde: Grønlands Statistik

Det er særlig tydeligt for krydstogsturismens vedkommende, hvor antallet af passagerer faldt med mere end 30 pct. fra 2010 til 2014, jf. figur 1.3. Som det også fremgår af figuren har udviklingen i antallet af hotelgæster været ujævn. Den fremgang, der har været, skyldes overvejende flere grønlandske gæster, mens antallet af udenlandske gæster (inkl. danskere), har været nogenlunde konstant i de senere år. I den udstrækning, de grønlandske gæster ikke er møde- eller konferencedeltagere, men turister i eget land for egen regning, er de selvsagt mindst lige så vigtige for turismen som udlændinge.

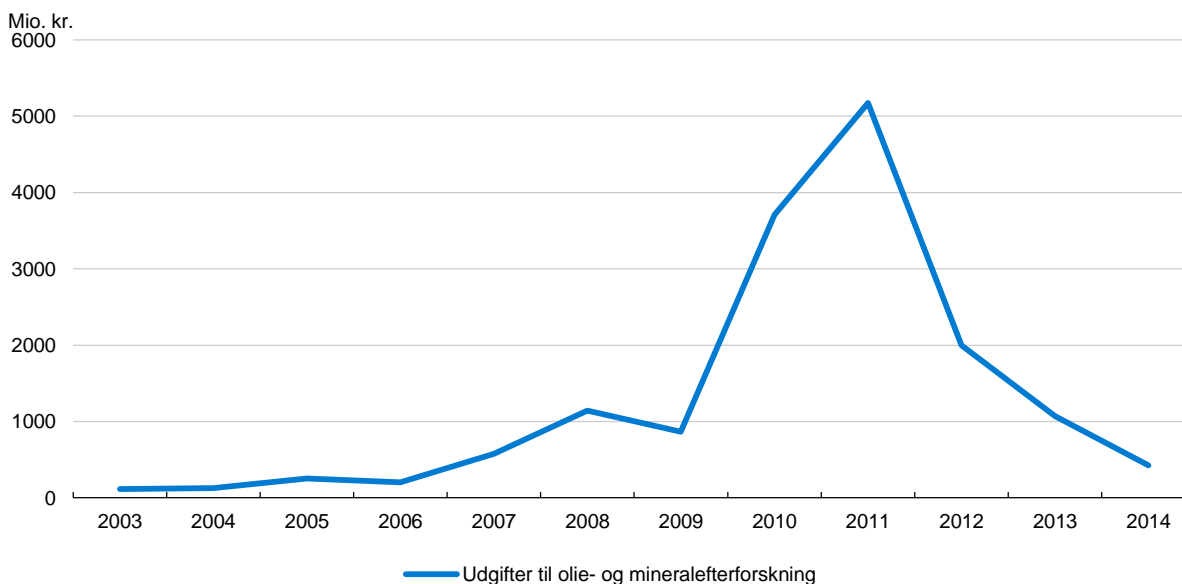
Statistikken over flytrafikken har indtil sommeren 2014 alene dækket rutefly, og passagererne kan ikke fordeles efter deres bopæl. Antallet af passagerer i rutetrafik til og fra Grønland toppede i 2008 og faldt gradvist ca. 10 pct. frem til 2014.

I 2015 var der dog fremgang på alle de nævnte områder. Det gælder ikke mindst krydstogsturismen, hvor antallet af passagerer steg med 10 pct. Den tidligere passagerafgift på 750 kr. pr passager blev afløst af en havneafgift på et niveau, der skal være konkurrencedygtigt med Island og Svalbard. Den nye statistik over nationaliteten på alle flyrejsende fra Grønland, både i rute og i charter, tyder også på en fremgang i turismen, men oplysningerne om, hvor de afrejsende har fast bopæl har haft indkøringsproblemer. I den første 12 måneders periode med den nye statistik var bopæl uoplyst for 24 pct. af passagerernes vedkommende, men det faldt til 16 pct. i 12 måneders perioden fra juli 2015 til juni 2016. Det gør det svært at fortolke, om væksten især skyldes personer med bopæl i Grønland, Danmark eller andre steder. Det bærende element i sektorplanen for turisme er massive investeringer i infrastruktur, så det bliver lettere og billigere for turister at komme til landet. I givet fald vil det uden tvivl gavne turismen, men skal det være til gavn for hele samfundet, skal den ekstra trafik også kunne dække betaling af renter og afskrivninger på investeringerne. Dette emne tages op i kapitel 2.

### 1.3. Råstoffer

Der har ikke fundet udvinding af mineralske råstoffer sted i Grønland, siden guldminen i Sydgrønland lukkede i 2013.

Figur 1.4 Udgifter til olie- og mineralefterforskning



Kilde: Grønlands Statistik

Det var ventet, at selskabet True North Gems Greenland ville have påbegyndt udvindingen af rubiner ved Qeqertarsuatsiaat i 2016. Projektet er imidlertid blevet forsinket af finansieringsmæssige grunde, og der er i

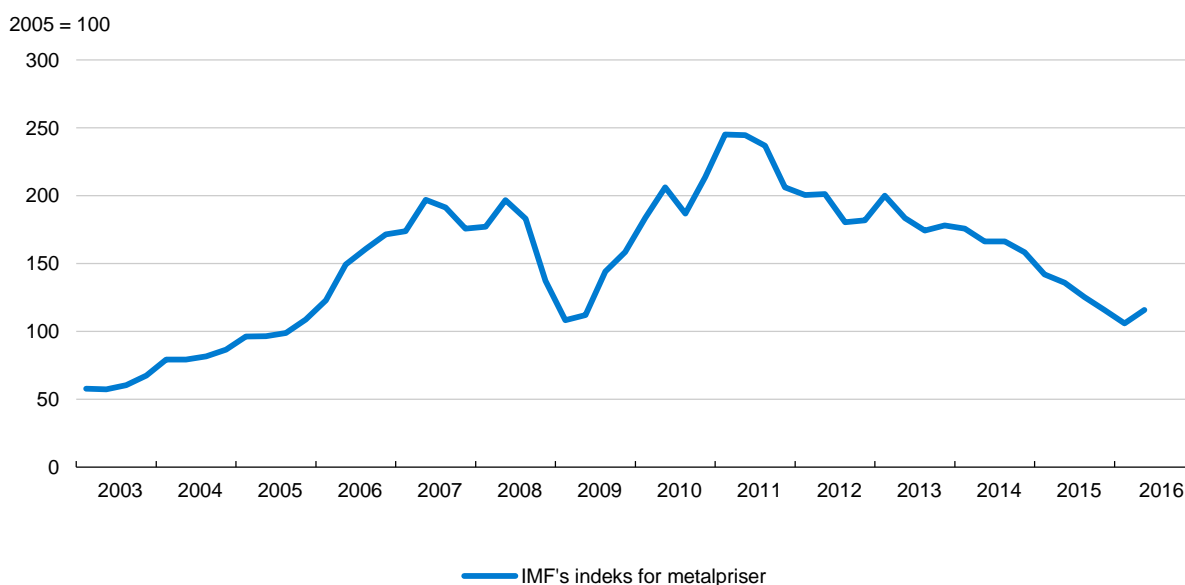
øjeblikket stor usikkerhed om, hvornår udvindingen påbegyndes. Minen vurderes i driftsfasen at give beskæftigelse til ca. 80 personer.

Anlægsinvesteringerne i forbindelse med et projekt til udvinding af bjergarten anorthosit ved Kangerlussuaqfjorden forholdsvis tæt på Sisimiut er ikke så langt fremme, som tidligere ventet. Der er tale om et projekt med nogenlunde samme antal beskæftigede i driftsfasen som rubinprojektet.

Der er også to fremskredne projekter i Sydgrønland vedrørende udvinding af sjældne jordarter mv., i det ene projekt med uran som et uundgåeligt biprodukt. Vilklårene for at kunne eksportere uranholdige råstoffer blev i foråret 2016 aftalt mellem den danske regering og Naalakkersuisut. Udvindestilladelserne til projekterne er dog ikke på plads endnu.

Udgifterne til råstofefterforskning har været for nedadgående i de senere år, jf. figur 1.4. Hovedårsagen er uden tvivl, at ikke blot oliepriserne, men også priserne på mineralske råstoffer er på et lavt niveau. IMF's indeks for prisen på metaller er således halveret siden 2012, jf. figur 1.5.

**Figur 1.5 IMF's indeks for metalpriser**



Anm.: Sammenvejning af prisindeks i USD for kobber, aluminium, jernmalm, tin, nikkel, zink, bly og uran  
Kilde: IMF Primary Commodity Price System

På baggrund af prisudviklingen må selskabernes interesse for efterforskning og for at etablere nye miner, selv hvor efterforskningen har påvist interessante forekomster, ventes at være beskeden i den kommende tid. Erfaringsmæssigt kan udviklingen dog vende forholdsvis hurtigt, hvis væksten i verdensøkonomien bliver højere, og de eksisterende miner tømmes hurtigere. IMF's World Economic Outlook fra oktober 2015 havde et specialkapitel, Commodity Special Feature, om råstoffer med særligt henblik på metaller. Konklusionen var, at balancen mellem udbud og efterspørgsel peger i retning af et "lav-i-lang-tid" scenario for metalpriserne. Det skyldes især en mærkbar afdæmpning i den kinesiske efterspørgsel efter råvarer.

Kinas forbrug af de fleste metaller ligger i størrelsesordenen 50-60 pct. af det samlede forbrug i verden. Det er vurderingen i det nævnte specialkapitel, at den kinesiske afdæmpning er af en strukturel karakter.

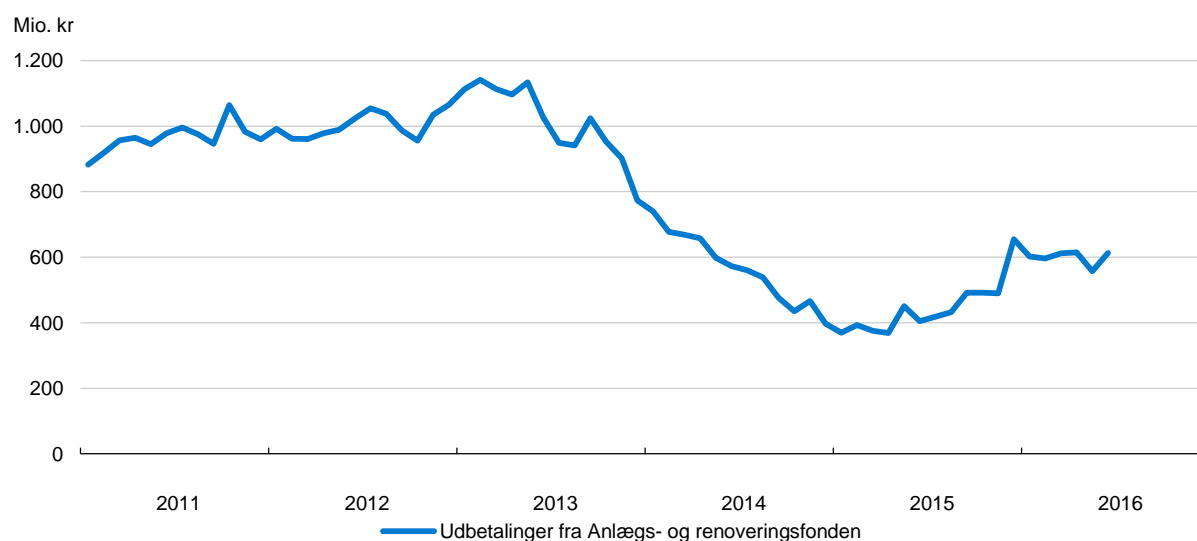
Sandsynligheden for, at råstofudvinding i løbet af få år kan blive et bærende erhverv, er derfor blevet mindre i de seneste år. På længere sigt er der et potentiale. Når råvarepriserne på et tidspunkt retter sig, er det vigtigt, at vilkårene for udvinding er kendte og samlet set konkurrencedygtige sammenlignet med andre potentielle producentlande.

Aluminium er også ramt af stærkt faldende priser. Dermed er en af mulighederne for at udnytte de store uudnyttede vandkraftressourcer i Vestgrønland sat på vågeblus. Vandkraft er alligevel et vigtigt element i de fremtidige muligheder på råstofområdet.

## 1.4. Investeringer

Selvstyrets anlægsinvesteringer var meget lave i 2014, men steg i 2015. I 2016 vil der formentlig blive tale om yderligere vækst. Udbetalingerne fra Anlægs- og renoveringsfonden steg i 2015, jf. figur 1.6, og der forventes en yderligere stigning i 2016.

Figur 1.6 Udbetalinger fra Anlægs- og renoveringsfonden



Anm.: Sum over 12 måneder. Sidste observation er juni 2016.

Kilde: Grønlands Statistik

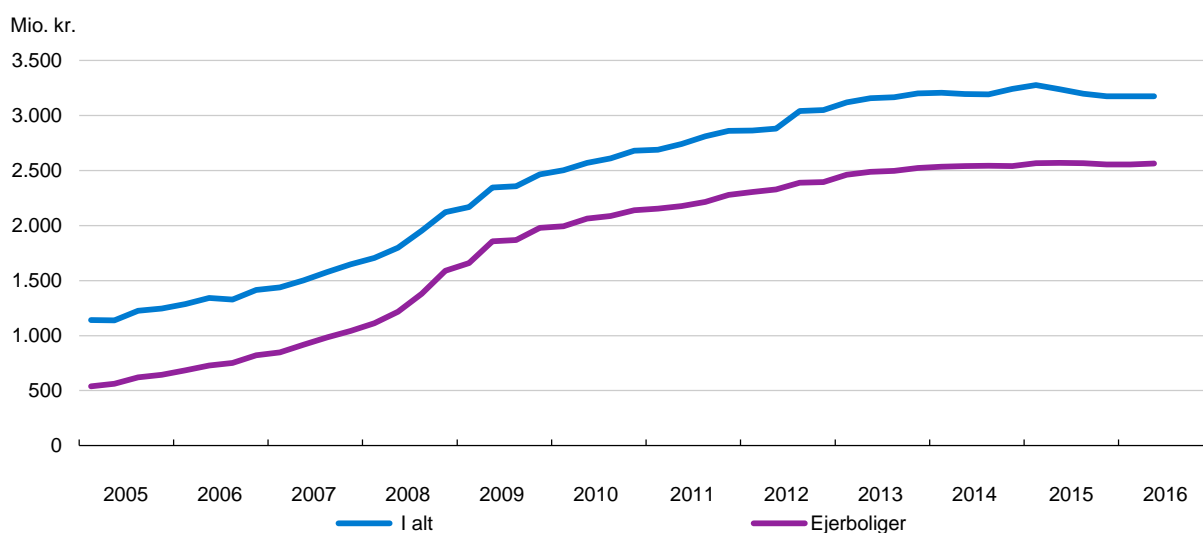
Desuden finder en stigende del af de offentligt kontrollerede investeringer sted i selskabsform. Det igangværende byggeri af containerhavn i Nuuk foretages af det selvstyrejede selskab Sikuki Nuuk Harbour A/S, og de planlagte lufthavnsinvesteringer i Ilulissat, Nuuk og Qaqortoq er lagt i et nydannet selskab, Kalallit Airport A/S. I 2016 har der endvidere været en betydelig aktivitet knyttet til, at den danske stat bygger et lukket fængsel ved Nuuk.

Vurderet ud fra realkreditinstitutternes udlån til Grønland har aktiviteten ved byggeri af ejerboliger været ret beskeden, jf. figur 1.7. Tilvæksten i udlånene er en god indikator for byggeriets omfang i en periode inden udbetalingstidspunktet, men det skal tages i betragtning, at der betales afdrag på tidligere ydede lån, og at Selvstyret og kommunen ofte finansierer en del af nybyggeriet på favorable vilkår. Den ret begrænsede aktivitet ved byggeri af ejerboliger ventes at fortsætte også i 2016.

I 2016 har Royal Arctic Line fået leveret 1 af forventet 5 skibe fra et polsk værft. Disse investeringer er blevet forsinkede, men det påvirker ikke umiddelbart den indenlandske aktivitet, men vil slå ud i importen. Desuden ventes TELE Greenland i 2017 at investere i en forlængelse af søkablet fra Nuuk over Maniitsoq og Sisimiut til Aasiaat samt i en højhastighedsradiokæde mellem Aasiaat og Ilulissat. Det vil føre til en forbedring af den elektroniske infrastruktur i såvel Sisimiut og Maniitsoq som i Diskobugten.

Den gunstige udvikling i både mængder og indtjening i fiskeriet vil formentlig føre til øgede investeringer i trawlere og andet udstyr. Det kan endnu ikke ses i udenrigshandelsstatistikken og vil ikke umiddelbart påvirke aktiviteten, da fartøjer, motorer mv. importeres. I den udstrækning fiskeriet kan udføres mere rationelt, vil det dog bidrage til at øge indtjening og aktivitet i fiskeriet i fremtiden.

**Figur 1.7 Realkreditinstitutternes udlån til Grønland**

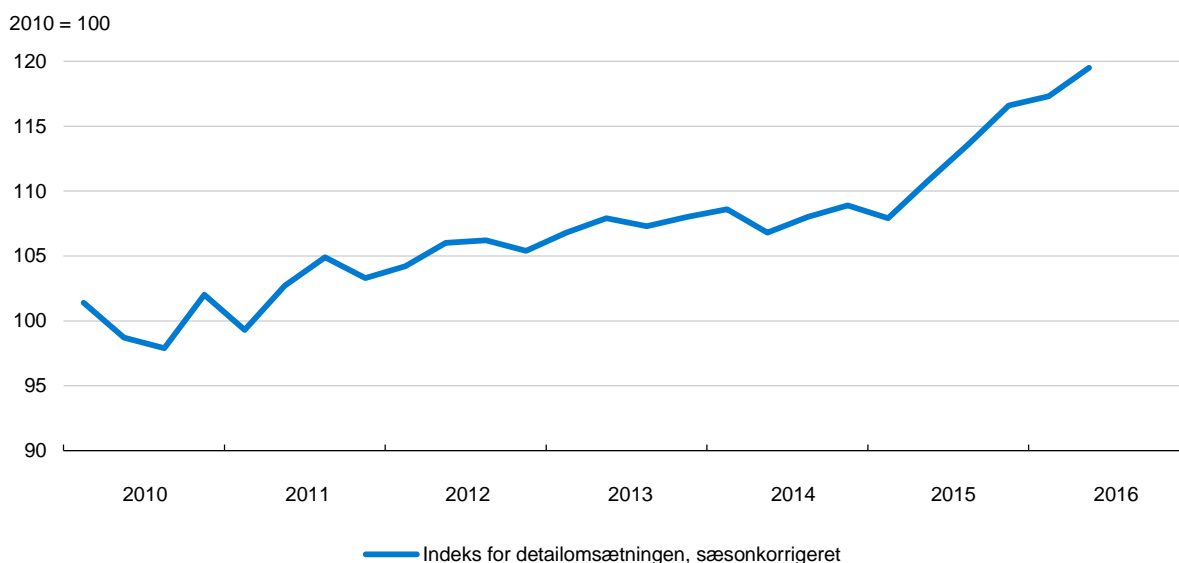


Kilde: Grønlands Statistik og Finanstilsynet

## 1.5. Forbrug

Ved en sammenligning med andre lande er det et særkende, at det private forbrug er lavere end det offentlige. Der findes næppe andre markedsøkonomier, hvor det er tilfældet. Det betyder, at udviklingen i det private forbrug er mindre afgørende for konjunkturudviklingen end i andre lande, mens investeringer, især i bygge- og anlæg, og eksport er af større betydning for de økonomiske udsving.

**Figur 1.8 Indeks for detailomsætningen, sæsonkorrigeret**



Kilde: Grønlands Statistik

Dele af det private forbrug kan belyses med detailomsætningen i de tre største grønlandske detailkæder, jf. figur 1.8. Der er klare indikationer på en stor fremgang i detailomsætningen siden sommeren 2015. I 2. kvartal 2016 var omsætningen ca. 7 pct. højere end omsætningen et år tidligere. Da inflationen i de senere år har været omkring 1,5 pct. årligt, har der således også været en betragtelig fremgang rent mængdemæssigt. En af detailkæderne har dog opkøbt en konkurrent uden for kæderne, så noget af fremgangen afspejler, at kæderne under et har vundet markedsandele. I hovedtræk harmonerer væksten med, at der har været en betydelig indkomstfremgang fra især fiskeriet, men også byggebranchen.

En kraftig vækst i forbrug og investeringer understøttes også af, at godsmængder med Royal Arctic Line i 1. halvår 2016 var næsten 25 pct. højere end året før.

## **1.6. Arbejdsmarkedet**

Vurdering af arbejdsmarkedet fra måned til måned må baseres på opgørelsen af antallet af registrerede arbejdssøgende. Statistikken er en optælling af de personer, der i løbet af en måned på et tidspunkt har henvendt sig til kommunen med arbejdsløshed som et problem. Statistikken kan være vanskelig at tolke, da den bl.a. påvirkes af den administrative praksis i kommunerne.

I de første seks måneder af 2016 var antallet af registrerede arbejdssøgende i gennemsnit 3230 personer mod 3.958 personer i samme periode sidste år. Faldet er så stort, at der må afspejle et betydeligt fald i arbejdsløsheden uanset vanskelighederne med fortolkning af statistikken. Faldet i antallet af registrerede arbejdssøgende gør sig gældende i hver af månederne og for byer under et og for bygder under et. Det er ganske få lokaliteter, at denne udvikling ikke genfindes.

Grønlands Statistik offentliggør en årlig registerbaseret statistik over ledigheden. Den statistik inkluderer ikke personer, der i samme måned har haft lønnet arbejde og har meldt sig som arbejdssøgende, blandt de ledige. Antallet af ledige blev for 2014 opgjort til 2.754. Det giver en arbejdsløshed på 10,3 pct. af arbejdsstyrken i 2014 mod 10,1 pct. i 2013 og 9,8 pct. i 2012. Vurderet ud fra udviklingen i antallet af registrerede arbejdssøgende er arbejdsløsheden aktuelt noget lavere, formodentligt i niveauet 7-8 pct.

Arbejdsstyrken og folketallet faldt i årene op til 2014 som følge af en nettoudvandring. Også i 2015 faldt folketallet. Formentlig som konsekvens af den økonomiske vækst var folketallet den 1. juli 2016 en anelse højere end året før, 56.186 mod 56.114. Da fødselsoverskuddet er i overkanten af 300 personer årligt, har der dog fortsat været tale om en nettoudvandring af personer født i landet. Antallet af personer med andet end dansk statsborgerskab er til gengæld steget. Det gælder især personer fra nogle af landene i Østeuropa og Asien.

Arbejdsløsheden er særligt stor blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen. I henhold til registeropgørelsen for 2014 var i gennemsnit 15,5 pct. af den gruppe uden arbejde. Det er næsten tre gange så meget som for personer med en erhvervsuddannelse. Ledigheden blandt personer med en videregående uddannelse er under 1 pct.

Det er et blandt flere tegn på de store strukturproblemer på det grønlandske arbejdsmarked, at der trods den store arbejdsløshed blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen fortsat finder en indvandring af ufaglært arbejdskraft sted.

## **1.7. Afrunding**

På kort sigt udvikler økonomien sig i en positiv retning. I 2015 blev tre år med tilbagegang vendt til en mindre fremgang i økonomien, og i 2016 ser væksten ud til at blive ganske stærk, 4-5 pct. Årsagen er dels den gunstige indkomstudvikling i kølvandet på stigende priser på fisk og skaldyr, dels en markant forhøjelse af rejkevoten i 2016 og endelig et solidt bidrag til væksten fra bygge- og anlægsinvesteringerne.

Der er selvsagt usikkerhed knyttet til skønnene for den fremtidige udvikling. På den ene side vil igangsættelse af et eller to af råstofprojekterne have en positiv effekt. På den anden side kan fiskeriet vanskeligt overraske i opadgående retning, da både mængderne og priserne er på et højt niveau. Sagt på en anden måde er risikobilledet fra fiskeriet ikke symmetrisk.



## Kapitel 2 Aktuel Økonomisk Politik

Vækstudsigterne er positive. Flere års tilbagegang er vendt til fremgang i den økonomiske aktivitet. Udviklingen er i høj grad drevet af gunstige priser på skaldyr og fisk samt bygge- og anlægsaktiviteter. Fremgang kan derfor ikke tolkes som en afgørende vending i den økonomiske udvikling. De underliggende strukturelle problemer er ikke løst, og der er ikke skabt grundlag for en mere varig økonomisk fremgang. Behovet for reformer er stort, og en udskydelse af reformprocessen gør problemerne større og vanskeligere at løse.

Den stigende aktivitet afspejler sig også i øget beskæftigelse, men der er fortsat betydelige strukturproblemer på arbejdsmarkedet. Situationen kan karakteriseres som et tredobbelt-mismatch problem.

- **Kvalifikationer:** Der er et spænd mellem de efterspurgte kvalifikationer og de lediges kvalifikationer. Personer med en arbejdsmarkedsrelevant uddannelse har nemt ved at finde job, og omvendt for personer uden kompetencegivende kvalifikationer. Manglende kvalifikationer er den væsentligste årsag til beskæftigelsesproblemerne.
- **Geografi:** Ledighedsproblemet har en geografisk dimension, da den ledige arbejdskraft ikke i alle tilfælde er lokaliseret, hvor der er mangel på arbejdskraft.
- **Incitament:** Der er fortsat situationer, hvor jobs ikke kan besættes trods ledig arbejdskraft med de efterspurgte kvalifikationer. Det peger på utilstrækkelige incitament til at være i beskæftigelse (samspilsproblemet) og utilstrækkelig håndhævelse af rådighedskravene.

En løsning af problemerne knyttet til kvalifikationer/uddannelse, geografisk mobilitet og incitamenterne til at være i beskæftigelse er en afgørende forudsætning for at løse beskæftigelsesproblemet. Det vil samtidig have stor betydning for velstand og velstand men også for indkomstfordelingen, sociale forhold og levevilkårene mere generelt.

Ovenstående problemer har karakteriseret økonomien igennem en årrække, og derfor er reformbehovet akut. Der har gennem længere tid været varslet reformer for at løse disse problemer, men disse problemer er så grundlæggende, at de bør gives topprioritet og gennemføres hurtigt muligt. Det er problematisk at reformforslag for så vigtige områder som folkeskolen, skattesystemet og sociale ydelser først fremlægges henholdsvis til efteråret 2017 og 2018, og derfor med vedtagelse og implementering flere år senere. Problemerne er veldokumenterede, og det er alle politikområder, hvor ændringer først vil virke efter et vist tidsrum. Det er derfor stærke argumenter for at give disse område topprioritet i den politiske proces.

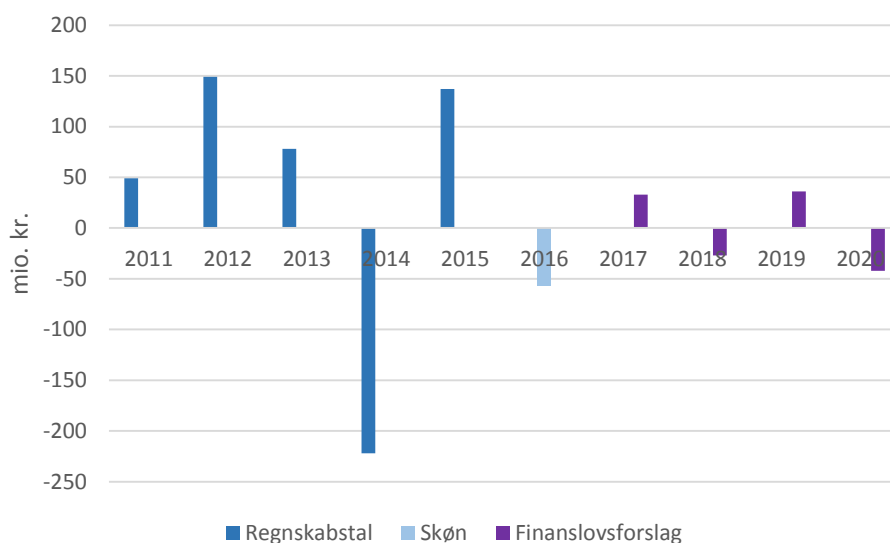
### 2.1 Offentlige finanser og budgetlov

De offentlige finanser målt ved den såkaldte Drifts- og Anlægssaldo (DA-saldoen) udviser et underskud i 2016 på 57 mio. kr. og et overskud på 33 mio. kr. i 2017 ifølge Forslag til Finanslov 2017 (FFL 2017), jf. figur 2.1. Forbedringen fra 2016 til 2017 skyldes stigende skatteindtægter primært drevet af fremgang i fiskeriet.

Det er en målsætning, at DA-saldoen skal være i balance over en 4-års periode. Dette krav opfyldes netop af den fremlagte finanslov, hvis den vurderes fremadrettet for budgetårene 2017-2020. Vurderes den

derimod bagudrettet for årene 2014-2017 udviser saldoen umiddelbart et underskud på 109 mio. kr. Denne forskel understreger, at selv om Finanslovsforslaget opfylder det fremadrettede krav, så er dette ikke tilstrækkeligt til at modvirke underskud i tidligere år. Når det samtidigt tages i betragtning, at økonomien i 2016 og 2017 har været i en meget gunstig position, er det problematisk, at Finanslovsforslaget netop kun opfylder balancekravet. Handlerummet til at håndtere udsving i mindre gunstige år, forudsætter oparbejdelse af stødpuder i de gode år. Dette er intentionen med det fremlagte forslag til ny budgetlov, jf. nedenfor, men Finanslovsforslaget lever ikke op til intentionerne i Holdbarheds- og Vækstplanen.

**Figur 2.1. Offentlige finanser – DA saldo 2011-2020**



Note: Positivt tal angiver overskud.  
 Kilde: Finanslovsforslag 2017.

Forslaget til Finanslov 2017 indeholder blot få konkrete udspil til reformer, men gentager en tidsplan for reformer på forskellige områder. Af forslaget fremgår også beregnede provenueeffekter af reformerne. Beregningerne er svære at gennemskue, da de præcise reformplaner og dermed beregningsforudsætninger ikke kendes. Da de skitserede reformer umiddelbart belaster de offentlige finanser med samlet 22 mio. kr. i perioden 2017-2020, er det påkrævet med en præcisering af indholdet af disse reformer og effekterne på de offentlige finanser fremadrettet ud over den fireårige periode. Det er et nødvendigt krav, at reformerne bidrager til at løse holdbarhedsproblemet, og der er en latent risiko for at forbedringer af service og indkomstoverførsler prioriteres over nødvendige opstramninger.

### Ny budgetlov

Den offentlige sektor er stor, og derfor har de offentlige finanser en afgørende betydning for den økonomiske udvikling. En stabil og forudsigelig udvikling i de offentlige finanser er af afgørende betydning. Dette gælder både på kort sigt i forhold til konjunkturudviklingen og på længere sigt i relation til mulighederne for at finansiere velfærdssamfundets ordninger og tilbud (finanspolitisk holdbarhed).

Udviklingen i de offentlige finanser har i de senere år været problematisk og styret af kortsigtede hensyn. Behovet for reformer for at sikre finanspolitisk holdbarhed er blevet udskudt, og finanslovene har været drevet af et behov for at undgå underskud, hvor engangsløsninger som salg af aktiver (boliger og andre aktiver) har været en del af løsningen. Midlertidige indkomststigninger er ofte blevet omsat i udgiftsstigninger, hvilket har bidraget til større udsving i den økonomiske aktivitet og forstærket balanceproblemerne. Vedligehold er blevet underprioriteret gennem en længere årrække med et stort vedligeholdelsesefterslæb til følge.

Det er helt afgørende at sikre en mere stabil udvikling i de offentlige finanser planlagt ud fra langsigtede hensyn. En zig-zag kurs er uheldig og skaber usikkerhed, hvilket i sig selv har en negativ effekt på den økonomiske udvikling. Samtidig er det vigtigt at have et råderum til at håndtere udsving i den økonomiske aktivitet.

Det har også i mange andre lande været et problem, at de offentlige finanser styres ud fra kortsigtede hensyn med den implikation, at den førte politik savner kontinuitet og troværdighed. Problemer med underskud og gæld kommer til at diktere den økonomiske politik, og grundlæggende reformer bliver udskudt, og problemerne vokser og bliver sværere at løse. Af den årsag har man indført såkaldte finanspolitiske regler, dvs. regler for budgetbalancen (forskellen mellem indtægter og udgifter) samt udgiftsstyringen. Den konkrete udformning af sådanne regler varierer på tværs af lande, men grundideen er at skabe grundlag for at mellem- og langfristede hensyn får en større rolle i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Formålet er således at få et bedre planlægningsgrundlag og undgå, at den økonomiske politik i for høj grad er drevet af kortsigtede hensyn. Dermed skabes et bedre grundlag for den økonomisk politiske prioritering i forhold til offentlige udgifter og indtægter og dermed de offentlige finanser.

Naalakkersuisut har fremlagt et forslag om lov om kommunernes og Grønlands Selvstyres budgetter og regnskaber som dels bygger videre på den hidtidige budgetlov og dels introducerer nogle nye elementer, jf. Boks 2.1.

Den foreslåede budgetlov er et stort fremskridt, da den sætter rammerne for et mere mellem- og langfristet fokus i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Det bidrager til en mere klar prioriteringsdiskussion i forhold til den offentlige sektors aktiviteter og finansiering. Regelværket modvirker, at anlægsinvesteringer og vedligehold underprioriteres, og øger sandsynligheden for, at ekstraordinære indtægter reserveres til langsigtede investeringsformål i stedet for at slå ud i øgede udgifter til drift eller overførsler.

Balancekravet, formuleret over en fireårig periode, vurderes at give mulighed for at absorbere udsving i de offentlige udgifter og indtægter forårsaget af midlertidige udsving i den økonomiske aktivitet. Lovforslaget må læses på den måde, at kravet gælder 4 år frem i tid ved fremlæggelsen af finansloven. I såvel Holdbarheds- og Vækstplanen som forelæggelsesnotatet ved fremlæggelsen af lovforslaget i Inatsisartut anføres det dog, at kravet gælder både bagudrettet og fremadrettet. Denne tilføjelse er vigtig,

Den nye budgetklov har følgende hovedpunkter:

*Udgiftsstyring:* For kommunernes og Grønlands Selvstyres samlede udgifter til drift er der en årlig maksimum grænse på en realvækst på 1,5 pct., og samlet over en fireårig periode må realvæksten ikke overstige 2,0 pct. (dvs. 0,5 pct. i gennemsnit per år). Kommunernes og Selvstyrets samlede udgifter til drift og overførsler må maksimalt udgøre 93 pct. af de forventede indtægter over en fireårig periode.

Kravet til realvæksten i de offentlige driftsudgifter kan undtagelsesvis fraviges under særligt vanskelige økonomisk situationer og økonomisk tilbageslag skabt af forhold uden for Selvstyrets kontrol og med afgørende betydning for de samlede offentlige finanser.

*Offentlige finanser:* De samlede offentlige finanser (DA-saldoen) skal over en fireårig periode udvise balance eller overskud.

*Låntagning:* Låntagning kan kun ske til investeringer i bolig-, erhvervs- og infrastrukturprojekter, og under forudsætning af, at brugerbetaling, reducerede offentlige udgifter eller afledte offentlige merindtægter som minimum kan finansiere de med lånet forbundne renter og afdrag. Dette skal ses i sammenhæng med eksisterende grænser for gæld (såkaldte covenants i gældende låneaftaler) ifølge hvilke Selvstyrets og kommunernes nettorentebærende gæld må ikke overstige 20 pct. af landskassens indtægter og den samlede netto rentebærende gæld i selvstyret, kommuner og offentligt ejede aktieselskaber må ikke overstige 75 pct. af Landskassens indtægter.

Budgetloven indeholder som tidligere en *anlægs- og reoveringsfond*. Dette er en regnskabsteknisk fond i landskassens regnskab med det formål at sikre en mere smidig afvikling af anlægsaktiviteter.

Der etableres en *fond for langsigtede investeringer*, som tilføres midler ved ekstraordinære indtægter fra bl.a. provenu fra selskabsskatter i forbindelse med udenlandske selskabers efterforskning og anlægsaktiviteter på råstofområdet (over en bagatelgrænse på 30 mio. kr.), provenu fra salg af Selvstyres aktiver m.m. Midlerne i fonden skal anvendes for at understøtte langsigtede økonomiske hensyn, og skal investeres med betryggende sikkerhed, så de giver det størst mulige afkast og de bedst mulige samfundsøkonomiske virkninger.

*Kommunerne:* Der skal løbende fastlægges fireårige budgetter, og disse er underlagt et balancekrav, dvs. udgifterne må i budgettet ikke overstige indtægterne. For kommunerne gælder, at lån, leje eller leasing forudsætter godkendelse af Naalakkersuisut eller er i overensstemmelse med gældende regler. Der er endvidere en række regler for budgetlægning og opfølgning.

*Sanktioner:* Såfremt de endelige udgifter for kommunernes eller Grønlands Selvstyre for finansåret forventes at overstige kommunernes eller Grønlands Selvstyres indtægter med mere end 2,5 pct. af indtægterne iværksættes en dispositionsbegrænsning svarende til den forventede overskridelse af grænsen.

Såfremt en kommune har udgifter større end indtægterne, så underskuddet udgør mere end 2,5 pct. af indtægterne bliver bloktilskuddet for det efterfølgende år nedsat tilsvarende.

## Boks 2.1 Budgetlov

da det ellers er muligt hele tiden at opfylde det fremtidige krav ved forventede fremtidige reformer. I det omfang disse ikke gennemføres, vil det vise sig i den bagudrettede opgørelse, men der er ingen sanktioner knyttet til en sådan afvigelse. Da loven ikke klart præciserer, at kravet gælder både bagudrettet og fremadrettet, er der således en risiko for, at balancekravet ikke er formuleret tilstrækkeligt klart. Dette illustreres af at FFL 2017 opfylder det fremadrettede men ikke det bagudrettede krav til DA-saldoen.

I forhold til budgetreglerne er der en løbende diskussion om, i hvilket omfang de skaber tilstrækkeligt råderum for en aktiv konjunkturregulerende politik. Problemet er knyttet til en lavkonjunktur og risikoen for at bryde kravet til budgetsaldoen. Dette spørgsmål skal vurderes ud fra de reelle muligheder for at modvirke en nedgang i den økonomiske aktivitet via øgede offentlige udgifter eller lavere skatter. De stabiliseringspolitiske muligheder her i landet er væsentligt anderledes end i de fleste andre lande grundet den særlige produktionsstruktur. Det er ikke muligt at modvirke de aktivitetsmæssige konsekvenser af tilbageslag i fiskeriet, f.eks. et pludseligt fald i en bestand eller fald i den internationale efterspørgsel, via finanspolitikken. Indkomsten for de ledige sikres i en sådan situation af det sociale sikkerhedsnet, og hverken skattelettelser eller øgede udgifter vil kunne fastholde aktiviteten i sektoren (givet at den biologiske rådgivning overholdes). På kort sigt er der ikke andre anvendelsesmuligheder for produktionskapaciteten og arbejdsstyrkens kvalifikationer. Ved et vedvarende fald er der et behov for omallokering af ressourcerne til andre sektorer. Udsving i f.eks. bygge- og anlægssektoren kan i et vist omfang modvirkes via offentlige anlægsaktiviteter, og dette er muligt via de to "budgetfonde", jf. nedenfor. Det vurderes således, at budgetreglerne ikke begrænser de reelle muligheder for at føre en konjunkturregulerende politik i situationer med tilbageslag i den økonomiske aktivitet, men måske snarere øger dem.

Det er i denne sammenhæng bemærkelsesværdigt, at budgetloven angiver en undtagelsesklausul fra kravet til realvæksten knyttet til offentlige driftsudgifter (overførselsudgifterne er ikke omfattet af dette loft) gældende i en drastisk forværret økonomisk situation skabt af udefrakommende forhold. Offentlige driftsudgifter er knyttet til centrale velfærdsopgaver, og det er ikke hensigtsmæssigt at ændre disse kortvarigt i opadgående eller nedadgående retning af konjunkturbesyn. Hvis der skulle være et behov for yderligere rum for en aktiv konjunkturpolitik i særlige situationer, vil det derfor være mere oplagt at knytte undtagelsesklausulen til budgetbalancekravet.

Den største usikkerhedsfaktor på de offentlige budgetter er indtægtssiden, hvor både f.eks. indkomstskatter og ressourceafgifter er stærkt afhængige af udviklingen i fiskeriet. Ifølge forslaget til budgetlov skal ekstraordinære indtægter fra bl.a. provenu fra selskabsskatter i forbindelse med udenlandske selskabers efterforskning og anlægsaktiviteter på råstofområdet (over en bagatelgrænse på 30 mio. kr.) tilgå en budgetteknisk fond – *Fond for langsigtede investeringer* – med det formål at undgå, at midlertidige indkomststigninger omsættes i øgede driftsudgifter, men i stedet reserveres til anlægsaktiviteter. Udsving i skatteprovenu skabt af udviklingen i fiskeriet kan være tilsvarende store, og derfor er der fortsat en risiko for, at midlertidige stigninger i skatteprovenuet omsættes i øgede driftsudgifter.

Minimumskravet til udgifter til anlæg (minimum 7 pct. af de samlede indtægter) samt anlægs- og renoveringsfonden og investeringsfonden sikrer, at anlægsinvesteringer prioriteres højere. Det vil også give grundlag for et mere jævnt aktivitetsniveau, hvilket både kan være omkostningsbesparende og befordrende for sektoren/planlægning m.m. Endelig giver det også en potentiel mulighed for mere aktivt at

føre en konjunkturudjævnende politik ved at tilstræbe en modcyklisk anvendelse af midlerne (som et minimum undgå, at de er procykliske). Dette forudsætter en fremsynet planlægning, da større anlægsaktiviteter kræver lang forberedelse (projektering, godkendelse m.m.).

Den øvre grænse for væksten i de offentlige udgifter er alene fastsat for driftsudgifterne. Denne grænse skal ses i sammenhæng med Holdbarheds- og Vækstplanen, jf. nedenfor, hvor en stram udgiftsstyring står som en central målsætning. Måltallet er fastsat i form af den såkaldte reale vækst i driftsudgifterne. En fastlæggelse af måltal i termer af realvæksten kan give anledning til uklarheder, da denne opgørelse ikke umiddelbart matcher de budgetter, der politisk tages stilling til. Realvæksten i det offentlige forbrug er en statistisk opgørelse, hvor den faktiske udgiftsudvikling opsplittes i en pris- og en mængdekomponent. Der er en vis usikkerhed knyttet til en sådan opdeling, og den kan først endelig foretages på basis af nationalregnskabstal. Styringsmæssigt er det mere hensigtsmæssigt med udgiftslofter fastsat i kroner og ører, således at det umiddelbart matcher budgetterne til politisk forhandling og muliggør en budgetmæssig kontrol.

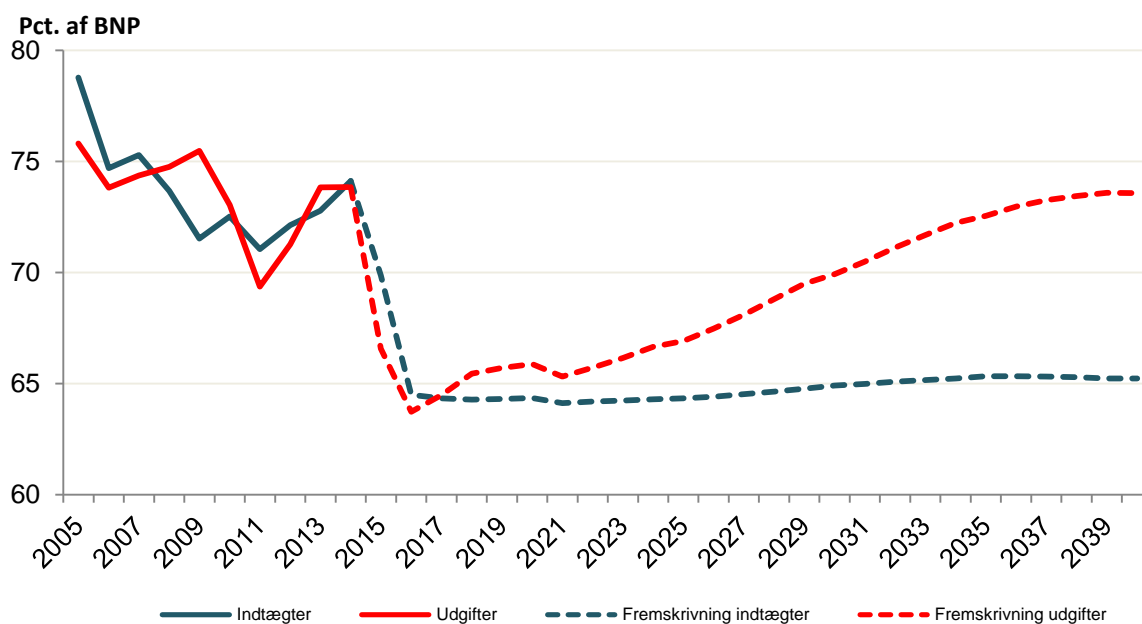
## 2.2 Holdbarhedsanalyse

Udfordringerne for de offentlige finanser er velkendte. Udgifterne vil stige hurtigere end indtægterne, og det vil lægge et pres på den offentlige økonomi i de næste mange år. Økonomisk Råd vurderer årligt holdbarhedsspørgsmålet med udgangspunkt i den seneste økonomiske udvikling, finanslovsudspillet for 2017, nye data m.m. Hovedresultat af 2016-analysen<sup>1</sup> er sammenfattet i figuren 2.2.

---

<sup>1</sup> For en nærmere dokumentation se Teknisk baggrundsnotat 2016-1: Opdatering af finanspolitisk holdbarhed 2016.

**Figur 2.2: Fremskrivning af offentlige indtægter og udgifter som andel af bruttonationalproduktet, 2005-2040**



Anm.: Figuren viser de offentlige indtægter og udgifter, ekskl. renter og udbytter, for offentlige service og forvaltning (Selvstyret, kommunerne og Staten) opgjort på nationalregnskabsform, jf. Offentlige Finanser, Grønlands Statistik. I opgørelsen balancerer Statens udgifter og indtægter og påvirker dermed ikke den offentlige saldo.

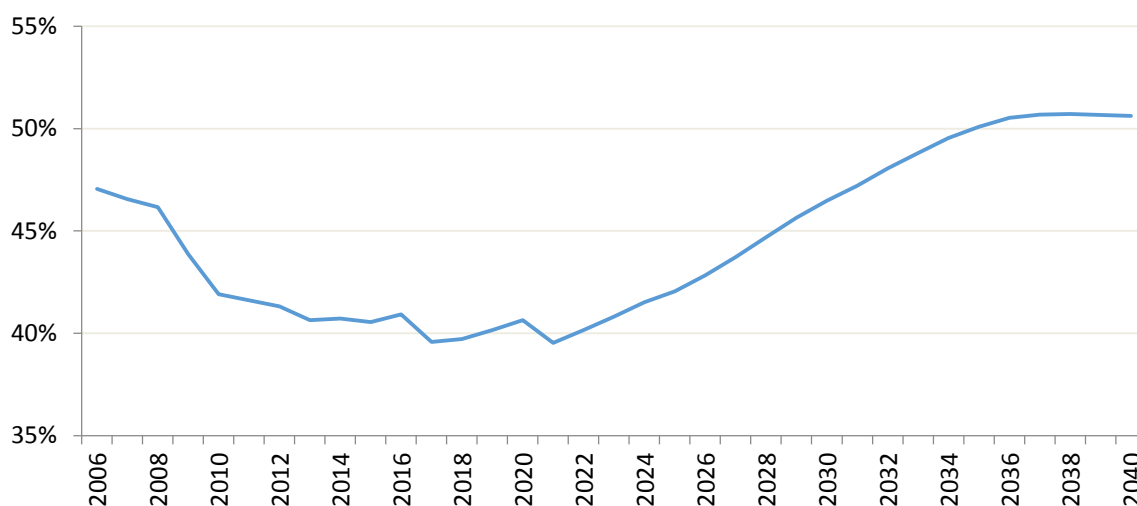
Udgangspunktet for holdbarhedsanalysen er den vedtagne politik, og der medtages ikke effekter af økonomisk-politiske udspil eller virkninger af annoncerede, men ikke-beslutede, reformer. Holdbarhedsanalysen har til formål at give et billede af de økonomisk-politiske udfordringer og dermed også af kravet til politiske initiativer. Da der i det seneste år ikke er gennemført reformer, der i væsentlig grad styrker holdbarheden af den offentlige økonomi, er der ikke afgørende ændringer i vurderingen af holdbarhedsproblemet i forhold til tidligere analyser fra Økonomisk Råd, jf. figur 2.2.

Med Holdbarheds- og Vækstplanen lægges der op til en reformproces mod en mere selv bærende økonomi. Planen behandles i næste afsnit. En modernisering af den offentlige sektor i form af effektiviseringer og besparelser spiller en væsentlig rolle i at lukke gabet mellem udgifter og indtægter. Det er en ambitiøs men realistisk målsætning, hvis der er en vedholdende politisk vilje til at foretage de nødvendige – men ofte upopulære – prioriteringer i velfærdsordninger og administrationen.

Mulighederne for at modernisere den offentlig sektor er til stede. Befolkningssammensætningen med mange i de erhvervsaktive aldre og forholdsvis få børn, unge og ældre indebærer, at trækket på de offentlige udgifter stadig er ret beskedent. De offentlige udgifter pr. barn, ung og ældre er meget større end udgifterne pr. erhvervsaktiv. I 2016 udgør antallet af børn, unge og ældre omkring 40 pct. af antallet af personer i de erhvervsaktive aldre, jf. den såkaldte forsørgerbrøk i figur 2.3. Fra begyndelsen af 2020'erne vil de store årgange komme i pensionsalderen, og forsørgerbrøken vil stige hastigt op mod 50 pct. i midten af 2030'erne. Som man kan se er der en tæt sammenhæng mellem presset på de offentlige udgifter (figur 2.2) og forsørgerbrøken (figur 2.3).

Det er derfor vigtigt i de kommende år at udnytte mulighederne for at begrænse den offentlige udgiftsvækst – som også forudsat i forslag til ny budget- og regnskabslov. Effektiviseringer i den offentlige sektor vil være med til at sikre et mere robust udgangspunkt for den offentlige økonomi, når de store årgange pensioneres, og presset på udgifterne til sundhed, ældrepleje, pensioner mv. vil stige.

**Figur 2.3: Forsørgerbrøken – unge og ældre målt i forhold til potentiel arbejdsstyrke**



Kilde: Grønlands Statistik.

## 2.3 Holdbarheds- og vækstplan

Naalakkersuisut har som del af Politisk-Økonomisk Beretning for 2016 fremlagt et samlet oplæg – Holdbarheds- og vækstplan - for opnåelse af holdbarhed og igangsættelsen af en proces mod en selv bærende økonomi. Omdrejningspunktet for planen er de to hovedproblemstillinger: udviklingen af erhvervs muligheder og en sikring af holdbare offentlige finanser. Problemstillingerne er velkendte og har bl.a. været beskrevet og analyseret i tidligere rapporter fra Økonomisk Råd.

Holdbarheds- og vækstplanen har fire hovedspor: i) øget uddannelsesniveau (omtales i Kapitel 3), ii) fremme vækst og omstilling til en flerstrengt økonomi, iii) modernisering af den offentlige sektor, og iv) øget selvforsørgelse gennem reformer af velfærdsydelserne, skattesystemet og boligområdet. Planen opstiller en række overordnede mål:

- Gennemsnitlig vækst i BNP frem mod 2030 overstiger vækstraten fra 2000-2014
- Beskæftigelsesgrad op på 80%
- Andel med arbejdsindkomst under SIKs mindsteløn reduceres til 5 pct. i 2030



- 70% af årgangene der afslutter folkeskolen i 2015 skal have en erhvervskompetencegivende uddannelse inden de fylder 35 år
- Nettoudvandringen vendes til befolkningsvækst i 2020
- Målbare sociale forbedringer og fremskridt i folkesundheden
- Mindst halvdelen af befolkningen skal have adgang til højhastighedsinternet i 2020
- Balance på de offentlige finanser – også på længere sigt frem mod 2030
- Løbende produktivitetsudvikling i den offentlige sektor

Planen indeholder en række mere specifikke delmål for de enkelte reformspor og planlagte initiativer.

Holdbarheds- og vækstplanen indeholder mange målsætninger og hensigtserklæringer, men er mindre konkret mht. til politiske initiativer/reformer. Det er positivt, at der nu foreligger et samlet udspil til adressering af de fundamentale strukturelle problemer og dermed et grundlag for at få gennemført reformer. Reformbehovet er velkendt, og det er afgørende med politisk handling. Der har tidligere været udmeldt planer for reformer, og det er nu afgørende at få igangsat væsentlige reformer. Udskydelse af reformerne gør tilpasningerne større og mere besværlige.

Vurderet ud fra de offentlige finanser er det planens mål at sikre en forbedring på 1.060 mio. kr. i 2030 og dermed en lukning af det fremtidige gab mellem udgifter og indtægter. Denne effekt er sammensat på følgende delkomponenter: Øget uddannelsesniveau 120 mio. kr., fremme af vækst og omstilling til en flerstrengt økonomi 270 mio. kr., modernisering af den offentlige sektor 650 mio. kr., øget selvforsørgelse gennem reformer af velfærdsydelse, skattesystemet og boligområdet 20 mio. kr.

Det væsentligste finansieringsbidrag kommer således fra en modernisering af den offentlige sektor. Det er hensigten at opnå en provenuforbedring på 650 mio. kr. primært via en reduktion af det offentlige forbrug (det udgør i dag ca. 7.400 mio. kr.), da reformsporet knyttet til de sociale ydelser kun skal bidrage med 20 mio. kr. Planen for reduktion af det offentlige forbrug er meget ambitiøs, men ikke urealistisk set i lyset af, at den offentlige sektor i udgangssituationen er stor. At opnå den tilsigtede udgiftsreduktion vil imidlertid kræve en større omstilling af den offentlige sektor ikke alene i de administrative procedurer, men også i forhold til det mere borgerrettede for at sikre, at borgerne ikke oplever væsentlige standardforringelser. Det er enkelt at sætte mål for offentlige besparelser, det er noget sværere at opnå dem uden at forringe omfanget eller kvaliteten af de servicetilbud (undervisning, sundhed, pasning og pleje m.m.), der stilles til rådighed for befolkningen. Samtidig må der forventes et pres for øgede udgifter på flere velfærdsområder i takt med den generelle samfundsudvikling. Dette gælder især inden for sundhedsområdet. Fortsat udvikling i behandlingsformer og muligheder må forventes at være udgiftsdrivende, som også fremhævet af blandt andet OECD og IMF. Hvis dette skal imødekommes under de udstukne udgiftsrammer, skal der ske en tilsvarende udgiftsreduktion på andre områder. Alternativt vil sundhedsvæsenet i stigende omfang blive vurderet som utidssvarende. Dette dilemma understreger vanskelighederne ved at reducere de offentlige udgifter. Det peger samtidig på risikoen for at opnåelse af holdbarhed i de offentlige finanser fremstår lettere ved at angive fremtidige ikke udmøntede besparelser. Sådanne besparelser kan vise sig at være vanskelige at gennemføre, hvis de medfører standardforringelser for borgerne. Besparelser uden

standardforringelser er mulige via effektiviseringer og produktivitetstigninger, men sådanne forbedringer kommer ikke automatisk og kræver konkrete initiativer.

Holdbarheds- og vækstplanens mål er således ikke alene sikret ved en stram styring af de offentlige udgifter, jf. budgetloven, men forudsætter initiativer for at øge effektiviteten og produktiviteten i den offentlige sektor. Der findes ikke enkle løsninger for dette, særligt ikke givet en beskedne befolkningstørrelse med et spredt bosætningsmønster, som giver anledning til smådriftsulemper. Det er afgørende at formulere eksplicitte planer og procedurer for at øge effektiviteten og produktiviteten i den offentlige sektor. Dette forudsætter en løbende overvågning og opfølgning for at sikre, at de opstillede mål nås.

I sporet knyttet til "Øget selvforsørgelse gennem reformer af velfærdsydelserne, skattesystemet og boligområdet" savnes mere konkrete initiativer. Samspilsproblemet og den beskedne gevinst ved arbejde er en central problemstilling. Planen lægger op til en indførelse af et beskæftigelsesfradrag og ændret modregning i boligsikring, offentlig hjælp m.m. Det er imidlertid ikke umiddelbart klart af det fremlagte, at dette vil reducere det såkaldte samspilsproblem, da en udfasning af beskæftigelsesfradraget i tilfælde af tilstrækkelig høj indkomst mindsker den økonomiske gevinst ved en indkomstfremgang. Der er et akut behov for en sammenhængende reform på dette område. Samtidig er aktiveringskravene – og administrationen heraf – en væsentlig faktor af betydning for incitamenterne til aktiv job søgning og beskæftigelse.

Indretningen af det sociale sikkerhedsnet må afspejle vilkårene i landets produktionsmuligheder. Variationer i fiskeri og fangst er et grundvilkår, hvilket skaber variationer i beskæftigelse og indkomster. Forslaget om at basere tildelingen af sociale ydelser på grundlag af såkaldt aktuel indkomst er således et skridt i den rigtige retning, da det sikrer en tildeling baseret på de faktiske indkomster over de nærmest forudgående 12 måneder. Aktiveringskravene i det sociale system, herunder krav om aktiv job-søgning, må tilpasses de forhåndenværende beskæftigelsesmuligheder. Variationer i behovet for arbejdskraft er et grundvilkår i fiskeriet, og arbejdsmarkedspolitikken må tilpasses hertil og ikke omvendt.

Problemerne på boligområdet er velkendte trods den betydelige offentlige subsidiering af både ejer- og lejeboliger. Der er mangel på boliger i dele af landet, der er et betydeligt vedligeholdelsesefterslæb, og subsidieringen af boliger går også til velstillede familier. I planen opstilles der følgende hovedmål for boligpolitikken: flest muligt skal boligforsyne sig selv via egen bolig, og offentligt boligbyggeri skal målrettes, så en fuldtidsbeskæftiget med SIKs mindsteløn kan betale huslejen. Det er ikke klart, at de fremlagte forslag afgørende vil løse problemerne på boligområdet. Forslagene medfører ikke et afgørende brud med den betydelige subsidiering (blandt andet foreslås rentefradraget ændret til et rentetilskud som umiddelbart vil betyde en øget subsidiering) eller en sikring af en bedre målretning af denne subsidiering. Det er heller ikke oplagt, at det er samfundsmæssigt hensigtsmæssigt, at flest muligt har en ejerbolig, hvis der ikke er et tilstrækkeligt befolkningsgrundlag til at sikre et velfungerende marked. Et fleksibelt lejemarked er af stor betydning for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

## 2.4 Erhvervspolitik og erhvervstilskud<sup>2</sup>

Udviklingen af en bredere erhvervsstruktur er en afgørende forudsætning for at opnå en mere selv bærende økonomi. Det vil samtidig gøre økonomien mindre afhængig af udviklingen inden for fiskeri og fangst. Omstillingen til en flerstrengt økonomi er et af hovedsporene i Holdbarheds- og Vækstplanen. Planen fokuserer på mulighederne inden for fiskeri, minedrift og turisme. Dette er et naturligt udgangspunkt, da grundlaget for et bredere erhvervsgrundlag skal findes på områder, hvor landet har eller kan udvikle komparative fordele.

Uddannelse og arbejdsstyrkens kvalifikationer er en helt afgørende forudsætning for en udvikling af erhvervsgrundlaget, og dette spørgsmål behandles mere indgående i denne rapport's kapitel 3.

Erhvervspolitikken er af stor betydning. Erhvervspolitik er en bred samlebetegnelse for politikområder gående fra regler for etablering, over skattepolitik og eventuel støtte eller subsidier af specifikke erhverv til eventuel offentlig ejerskab af virksomheder.

Internationale erfaringer viser, at en stabilitet omkring love, regler og administrative procedurer er en kritisk faktor for erhvervsudviklingen. Dette stiller krav til den politiske stabilitet, men også til delegering og administrativ praksis. Tilsvarende har korte og effektive sagsbehandlingsforløb en stor betydning.

Erhvervspolitikken har hidtil haft et stort fokus på direkte og indirekte offentlig støtte til erhvervsudvikling, og diskussionen handler ofte om, hvem der skal have støtte og hvor meget. Det afgørende for en selv bærende økonomi er at etablere et erhvervsgrundlag, der ikke er baseret på offentlige støtte.

Et ofte fremført argument er, at hjemlig produktion skal støttes for at erstatte import (imports substitution). En sådan imports substitutionspolitik har været genstand for omfattende international debat, ikke mindst da en række udviklingslande har satset på en sådan politik. Erfaringerne med en denne type af politik er imidlertid blandede, og ofte har der været negative effekter.

International handel er baseret på udnyttelse af komparative fordele, dvs. landene specialiserer sig i det, de er særlig gode til eller har særlige forudsætninger for i forhold til andre lande. Det er en fordel for landet at specialisere sig i disse aktiviteter, og så importere andre varer og tjenester, som man ikke har tilsvarende komparative fordele i at producere. På denne måde udnyttes arbejdsdelingens fordele med mulighed for højere levestandard end med selvforsyning.

Offentlig støtte til et bestemt erhverv eller aktivitet må derfor som udgangspunkt forudsætte, at der er potentielle komparative fordele, der kan udnyttes eller udvikles, men hvor forskellige barrierer gør, at dette ikke er sket. Med støtte i en kortere periode kan disse barrierer potentielt overvindes, så erhvervet kan klare sig i den internationale konkurrence. Opfylder imports substitutionspolitikken dette krav, har den været succesfuld. I mange tilfælde er disse forudsætninger ikke opfyldt, og politikken ender som en varig støtte til bestemte erhverv.

---

<sup>2</sup> Økonomisk Råd har behandlet forskellige aspekter knyttet til økonomisk vækst og erhvervsudvikling i følgende policy briefs: Vækst og velstand (Policy Brief 2016:1), Erhvervsvilkår og effektivitet (Policy Brief 2016:2) og Erfaringer med statsejede virksomheder (Policy Brief 2016:3). De er alle tilgængelige via <http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Finansdepartementet/Oekonomisk-raad>

Substitution af import er ikke en tilstrækkelig betingelse for, at politikken har været en succes. Alle erhverv kan klare sig med tilstrækkelige høje subsidier. Hvis aktiviteten ikke opnår international konkurrencedygtighed uden subsidier, er aktiviteten betalt af skatteyderne og/eller forbrugerne i form af højere priser, hvilket øger lønkravene på andre områder og dermed ad forskellige kanaler forringer landets konkurrenceevne.

Beskæftigelseshensyn får ofte stor vægt i tilrettelæggelse af erhvervspolitikken, det gælder f.eks. i forhold til landingspligt, landbrugspolitik, fiskerilicenser m.m. Det er her vigtigt at sondre mellem de kortsigtede og mere langsigtede effekter af sådanne tiltag. Den samfundsmæssige vurdering afhænger af de mulige alternative anvendelser af ressourcerne. Hvis arbejdskraften ikke kan anvendes til andre formål, er der et argument for at tillægge beskæftigelseshensyn en selvstændig vægt. Selvom der på kort sigt kan være få alternative anvendelser af arbejdskraften gælder dette ikke på længere sigt – og slet ikke når uddannelse og geografisk mobilitet tages med i betragtning. De langsigtede omkostninger af en sådan politik kan derfor blive store, da ressourcer bindes i aktiviteter med for lav værditilvækst. Fastlåsning i sådanne aktiviteter kan også fremadrettet bringe de pågældende personer i en mere sårbar position. Den politiske risiko er, at man vedvarende bliver nødt til at give støtte, og dermed forhindres nødvendige strukturtilpasninger. Støtte kan være begrundet, hvor der ikke på kort sigt er sådanne alternative anvendelser, men støtten bør være kortvarig og med en fastlagt udløbsdato (solnedgangsklausul).

Der kan være geografiske argumenter knyttet til en subsidiepolitik. Det kan have en selvstændig værdi, at hele landet er befolket. Subsidier knyttet til aktivitet eller beskæftigelse i et bestemt område kan tolkes som en aktiv fordelings-, arbejdsmarkeds- og socialpolitik i den forstand, at man støtter via aktiviteter og ikke ved passive overførsler. Dette kan have en selvstændig værdi og være af betydning i forhold til social arv knyttet til arbejdsnormer m.m., ligesom aktiviteten resulterer i en produktion af samfundsmæssig værdi.

Landbrugspolitikken er et eksempel på en erhvervspolitik, hvor målsætningerne ikke er klare. Den direkte og indirekte støtte til 37 fåreholdersteder udgør<sup>3</sup> ca. 26 mio. kr. De fleste fåreholdersteder har et negativt driftsresultat før tilskud, og der er oparbejdet betydelige gældsproblemer og investeringsefterslæb. Det er ikke klart, om erhvervets værditilvækst overstiger de samlede direkte og indirekte subsidier<sup>4</sup>. De politiske målsætninger til erhvervet må klarlægges, og hele politikken revurderes i lyset heraf.

Holdbarheds- og Vækstplanen fastlægger følgende principper for erhvervstilskud: de skal være tidsbegrænsede, og tilskud eller garanti til projekter forudsætter en gennemført kreditvurdering hos bank/kreditvurderingsinstitut. Dette er hensigtsmæssige principper, og hele erhvervspolitikken bør kulegraves med henblik på at fastlægge den direkte og indirekte støtte, og efterfølgende tilpasses i henhold til disse principper.

## 2.5 Turisme og infrastruktur

Turisme fremhæves ofte som et muligt bærende erhverv i fremtiden. Vurderet på naturoplevelser er der et meget stort potentiale. En barriere for udløsningen af dette potentiale er i første omgang infrastrukturen,

<sup>3</sup> Jf. Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2016, ESU-redegørelse vedrørende landbruget, Nuuk.

<sup>4</sup> Se Copenhagen Economics, 2016, Måltrettet støtte til det grønlandske landbrug, København.

dvs. hensigtsmæssige og ”billige” transportmuligheder. Parallelt er der et behov for at udvikle turistfaciliteter og tilbud. Infrastrukturen er en særlig udfordring, da den forudsætter store up-front investeringer, hvor rentabiliteten er afhængig af den efterfølgende udnyttelse, og derfor er der tale om risikable investeringer.

Transportmulighederne har stor betydning for erhvervs muligheder og levevilkår mere generelt. Store afstande gør, at transportmulighederne er kritisk afhængige af store infrastrukturinvesteringer i havne og lufthavne. Luftrafik udgør en væsentlig faktor, men er påvirket af en historisk betinget placering af atlantlufthavne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, hvor Kangerlussuaq i dag fungerer som hub for luftfartstrafikken. Kangerlussuaq udmærker sig som lufthavn ved stor regularitet, men størstedelen af trafikken er transit til andre destinationer i landet, og det er derfor naturligt at diskutere om en anden struktur kan være mere hensigtsmæssig.

Den transportpolitiske udfordring er, at der er behov for transport til mange områder/destinationer i landet, men store faste omkostninger ved anlæg og drift af en lufthavn sætter begrænsninger for de økonomisk rentable løsninger. Store lufthavne giver mulighed for større fly og derfor længere rejseafstande og flere rejsende, men det er svært at skabe tilstrækkelig trafik til at dække de faste omkostninger ved en lufthavn og passagergrundlaget for større fly.

Lufthavnsstrukturen har på det seneste særligt været diskuteret i forhold til turismen og mulighederne for at styrke dette erhverv. En ændret lufthavnsstruktur indgår således som et væsentligt element i den Nationale Sektor Plan for turisme 2016-2020, se også Holdbarheds- og Vækstplanen, jf. Politisk-Økonomisk Beretning 2016.

Inatsisartut har vedtaget et beslutningsforslag om at anlægge følgende lufthavne:

- Nuuk: Forlængelse af landingsbanen til international lufthavn (2.200 m bane).
- Ilulissat: Forlængelse af landingsbanen til international lufthavn (2.200 m bane).
- Qaqortoq: Anlæggelse af nordatlantisk lufthavn (1.499 m bane).
- Tasiilaq: Anlæggelse af en nordatlantisk lufthavn (1.499 m bane).
- Ittoqqortoormiit: Anlæggelse af regional lufthavn.

Sideløbende skal reinvesteringsbehovet i forhold til lufthavnen i Kangerlussuaq vurderes, ligesom beflyvningen af andre bosætninger (heliports) skal vurderes. Der er varslet udarbejdelse af en sektorplan for lufthavne.

Der er etableret et Selvstyrejet aktieselskab – Kalaallit Airports A/S - der skal stå for det videre arbejde med tekniske undersøgelser, markedsundersøgelser og indgåelse af aftaler om finansiering af anlæg af lufthavne og landingsbaner i Nuuk, Qaqortoq og Ilulissat. Selskabet har mulighed for med forskellige partnere at stå for anlæg af de pågældende lufthavne.

De fremlagte lufthavnsplaner er ambitiøse, og det er højst usikkert, om den samlede plan er samfundsøkonomiske hensigtsmæssig og realiserbar. Infrastrukturen kræver store investeringer og er et komplekst område, hvorfor det er vigtigt med grundige samfundsøkonomiske vurderinger. Den seneste samlede vurdering er Transportkommissionens rapport fra 2011. Den konkluderede, at det var samfundsøkonomisk rentabelt at etablere en atlantlufthavn i Nuuk fremfor i Kangerlussuaq. Det må på den

baggrund anses for meget usikkert, om den samlede plan med tre atlantlufthavne er hensigtsmæssig økonomisk set. Da en ændret lufthavnsstruktur er et komplekst område og kræver meget store investeringer, er det vigtigt med en grundig samfundsøkonomisk vurdering.

I den økonomisk-politiske debat, se den nationale sektorplan for turisme og i Politisk-Økonomisk beretning 2016 henvises til en rapport udarbejdet af Rambøll (2015) "Turisme- udvikling og vækst gennem ændret lufthavnsstruktur". Denne rapport analyserer to scenarier for lufthavnene i Nuuk og Ilulissat: i) udvidelse af landingsbanerne til en længde af 1.199 m, og dermed mulighed for beflyvning af større fly fra Kangerlussuaq, og ii) udvidelse af landingsbanerne til en længde af 2200 m, og dermed mulighed for atlantbeflyvning (og dermed en lukning/nedskalering af Kangerlussuaq). Rapporten omhandler derfor en anden lufthavnsløsning end den der diskuteres i ovennævnte planer, og resultaterne kan derfor ikke bruges som grundlag for en stillingtagen til den fremlagte "lufthavns pakke".

Endvidere er der en række spørgsmål knyttet til analysen i Rambøll rapporten. En afgørende faktor for konsekvensvurderingerne af en ændret lufthavnsstruktur er de mulige reduktioner i billetpriserne skabt via mulighederne for beflyvning med større fly/flere passagerer. Størrelsen af denne prisreduktion afhænger af konkurrencen på ruterne, og med begrænset trafik kan det være svært at skabe grundlag for en effektiv konkurrence. Dernæst er prisen afhængig af finansieringen af lufthavnsbyggerierne. I Rambøll rapporten forudsættes lufthavnene at være fuldt finansieret af Selvstyret (jf. nedenfor) og dermed uden brugerbetaling (lufthavnsafgifter forudsættes uændrede i analysen). Dette er umiddelbart i strid med principperne i budgetloven, jf. ovenfor, da det ikke er realistisk med afledte indtægter af et omfang, der kan dække finansieringen af anlægsudgifterne for den samlede lufthavns pakke. I det omfang anlægsinvesteringerne helt eller delvist skal finansieres via brugerbetaling, vil prisreduktionerne blive mindre, hvilket vil ændre på de forventede antal rejsende, og dermed afgørende forudsætninger for analysen.

Analysen er baseret på antagelser om, at særligt turismeflyvningen øges kraftigt ved en reduktion af priserne. Denne antagelse er baseret på en sammenligning af flyvning til en række arktiske destinationer (Svalbard, Island og Nordnorge) sammenholdt med prisniveauet på rejser til disse destinationer og andre forklarende faktorer. Dette er en meget usikker måde til vurdering af efterspørgselsreaktion på en prisreduktion, og de fundne resultater ligger meget højt i forhold til den normale praksis på området<sup>5</sup>. Endvidere kan der stilles spørgsmål til, om der er grundlag for at antage den samme prisfølsomhed for turismeflyvning til f.eks. Ilulissat og Nuuk, da førstnævnte blandt andet i kraft af optagelse på UNESCOs Verdensarvsliste og klimadiskussionen er globalt kendt og allerede en etableret turistdestination. Som minimum bør analyserne også vurdere konsekvenserne under andre og mere moderate antagelser om efterspørgselsreaktionerne på en prisreduktion.

Analysen ser bort fra nødvendige følgeinvesteringer i f.eks. terminaler og øvrige typer af faciliteter for at kunne tiltrække turister, og kravene til besøgstal for at gøre sådanne faciliteter rentable. Især i Nuuk-området vil der være et stort behov for udvikling af sådanne muligheder for at kunne tiltrække et større antal turister. Dette er også påkrævet i Ilulissat, ligesom der er et spørgsmål knyttet til den samlede

---

<sup>5</sup> Priselasticiteten på turismetransport vurderes til at være -3,2 pct., dvs. en prisreduktion på 1 pct. vil øge efterspørgslen med 3,2 pct. I Transportkommissionen (2011) anføres priselasticiteter mellem -0,4 og -2,0, som det normale. Konkret antager kommissionen en elasticitet på -1 for turismetransport. Beregningerne er således baseret på en prisfølsomhed i turismetransporten, som er 3 gange højere end i Transportkommissionens analyser.

turismetyngde i området. En kraftig stigning i antallet af turister og dermed udvikling i turismeerhvervet kan ikke forventes alene som en følge af lavere transportpriser, men stiller en lang række øvrige krav, som ikke er medtaget i analysen.

Som omtalt forudsætter analysen en fuld finansiering af anlægsinvesteringerne af Selvstyret. Dette forudsættes at ske via øget beskatning, som vurderes at have afledte negative forvriddningseffekter på 15 pct. af provenukravet. Dette må af flere grunde vurderes at være et underkantsskøn. Allerede i udgangssituationen er der et stort og uløst finansieringsproblem for de offentlige finanser (Selvstyre og kommuner), jf. afsnit 2.2. En offentlig finansiering af anlægsinvesteringerne vil yderligere forstærke dette problem.

Størrelsen af anlægsinvesteringerne vil umiddelbart kræve lånefinansiering. Der har i den offentlige debat været meget fokus på, at Selvstyret kan låne til en lavere rente end det afkastkrav eksterne investorer stiller for at indskyde kapital i sådanne projekter. Det er korrekt, at Selvstyrets generelle lånerente er lavere end det typiske afkastkrav fra pensionskasser, kapitalfonde eller andre potentielle investorer for at skyde kapital i f.eks. et lufthavnsprojekt. Når Selvstyrets rente er lavere skyldes det, at Selvstyrets gæld i udgangspunktet er beskeden, og at Selvstyret via skatteopkrævning forventes altid at kunne betale renter og afdrag, dvs. lånet har meget lav risiko. Risikoen ved et bestemt projekt forsvinder imidlertid ikke ved Selvstyrets låntagning for at finansiere projektet. Selvstyret bærer i den situation hele risikoen knyttet til, om projektet går godt eller skidt. Et højere afkastkrav fra eksterne kapitalindskydere kan afspejle, at de kommer til at bære risiko knyttet til projektet, dvs. afkastkravet indeholder en risikopræmie. Afkastkravet skal derfor vurderes i forhold til, hvor megen risiko de eksterne kapitalindskydere kommer til at bære. Et afgørende spørgsmål er derfor, hvor meget risiko Selvstyret ønsker og kan påtage sig, dvs. er man bedre i stand til at bære risikoen end investorerne. For Selvstyret er der en klar asymmetri mellem gode og dårlige udfald, da konsekvenserne bliver tydelige i situationer, hvor projekterne går mindre godt. Bærer Selvstyret selv hele risikoen skal negative økonomiske udfald dækkes via det generelle budget, dvs. via skatteforhøjelser eller offentlige besparelser. Det bør i denne sammenhæng endvidere nævnes, at der findes mange modeller for eksterne kapitalindskud gående fra långivning til forskellige former for partnerskab (OPP konstruktioner). Fordelen ved sådanne partnerskabsmodeller – udover finansieringskilden – er, at man på den måde kan bringe ekspertise og ledelsesstrukturer ind i driften af anlæggene. Hvis ledelsen både har ekspertise og har kapital på højkant vil der være en mere klar incitamentsstruktur, blandt andet i forhold til drift og vedligehold m.m. Hvis Selvstyret er ene-ejer kan der opstå en uhensigtsmæssig struktur, hvor ledelsen vil forvente, at aktiviteten altid vil blive videreført for Selvstyrets midler. Sådanne investeringer i infrastruktur er imidlertid af vital samfundsøkonomisk betydning og derfor er ren privat ejerskab også problematisk, hvilket taler for at overveje partnerskabsmodeller grundigt.

Ændringer i lufthavnsstrukturen vil få afledte effekter på andre ruter og lufthavne, f.eks. via ændrede forbindelsespunkter, som nøje bør vurderes. Der er store faste omkostninger ved at etablere lufthavne, men desto mere kapaciteten udnyttes, desto lavere er gennemsnitsomkostningen per fly/rejsende/cargo. For alle lufthavne er der i dag en meget lav udnyttelsesgrad i forhold til det maksimale antal beflyvninger givet de enkelte lufthavnes kapacitet. Dette er særlig betydningsfuldt for atlantlufthavne, der er mere omkostningstunge. Derfor vil der ud fra en samfundsøkonomisk betragtning være stærke argumenter for alene at have én hub for atlantflyvningen.

Der er derfor et stort behov for en samlet samfundsøkonomisk vurdering af både de enkelte lufthavne og den samlede lufthavns pakke. De foreliggende analyser er enten af ældre dato eller vurderer ikke effekterne af helheden i de fremlagte forslag, men kun dele heraf. Analysen skal endvidere inddrage konsekvenserne for økonomien i Mittarfeqarfiit, det nuværende nettostyrede selskab, der driver Grønlands lufthavne.

Det er en særlig udfordring for en sådan vurdering, at datagrundlaget på mange områder er mangelfuldt og usikkert. Dette bør nøje vurderes og afspejle sig i følsomhedsanalyser. Der er et stort behov for validering af centrale antagelser, da der er en risiko for at tidligere usikre skøn videreføres i senere analyser (f.eks. forbrug af rejsende, afledte effekter på andre dele af økonomien m.m.)



## Kapitel 3. Uddannelse

Uddannelse har stor betydning for den enkeltes muligheder i livet og for samfundsudviklingen. Det giver den enkelte mulighed for at udnytte sine evner og gennem beskæftigelse at blive selvforsøgende og bidrage til samfundet. En uddannelse er det bedste udgangspunkt for et aktivt arbejdsliv, og er derfor også af afgørende betydning for samfundet. Høj beskæftigelse og indkomst er fundamentet for velstanden i samfundet og for finansieringen af velfærdssamfundet.

Der bruges mange ressourcer på uddannelse, men resultaterne har indtil videre været for beskedne. Der er et alt for stort efterslæb i uddannelsesniveaet i forhold til andre lande. Blandt de unge er der alt for mange, der forlader folkeskolen med dårlige forudsætninger og motivation for at gå videre i uddannelsessystemet, frafaldet på alle former for uddannelser er for stort. Der er kort sagt behov for at uddannelsessystemet kommer til "at køre længere på literen".

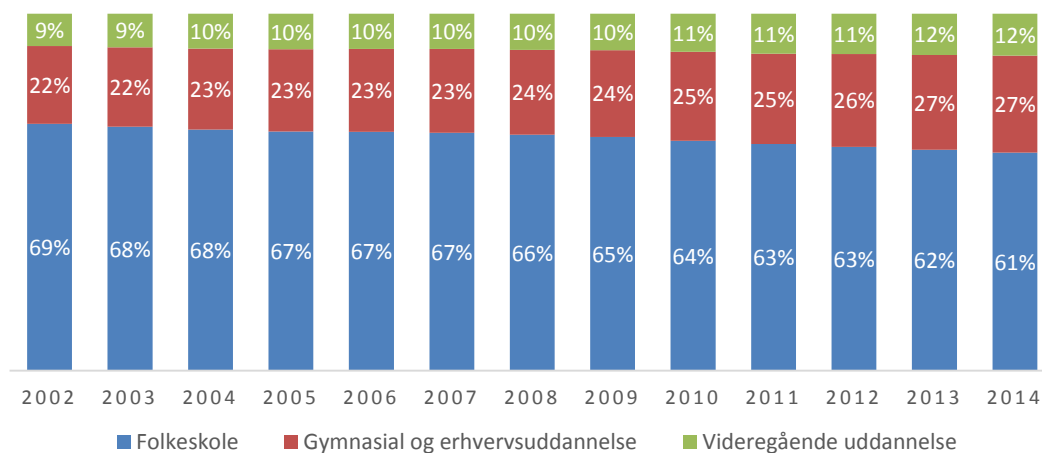
Dette kapitel indledes med en gennemgang af uddannelsessystemers opnåede resultater, herunder uddannelsesaktiviteten blandt ungdommen og en international sammenligning af uddannelsesniveaet. Dernæst præsenteres en fremskrivning af uddannelsesniveaet med den nuværende uddannelsesindsats og -adfærd. Kapitlet afrundes med en diskussion af uddannelsespolitikken.

### 3.1 Flere med uddannelse – men fortsat stort efterslæb

Der bliver stadig flere, der fuldfører en uddannelse efter at have forladt folkeskolen. I 2014 havde 15.440 personer fuldført en uddannelse over folkeskoleniveau, hvilket er næsten 4.000 flere end i 2002. Flere har fuldført en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse, og flere har en professionsbachelor eller en kandidatgrad. De officielle statistikker viser, at 39 pct. af befolkningen mellem 17 og 64 år havde fuldført en uddannelse over folkeskoleniveau, jf. figur 3.1. Det er 8 pct. point mere end i 2002, hvor målingerne af befolkningens uddannelsesprofil starter.

Uddannelsesniveaet er i en vis grad undervurderet i de officielle statistikker, især for den lidt ældre del af befolkningen. Fremgangen i befolkningens uddannelsesniveau er derfor reelt ikke så stor, som det fremgår af de officielle statistikker og af figur 3.1. Det hænger sammen med, at der ikke altid er retvisende oplysninger om de kompetencegivende uddannelser for personer, der har taget uddannelse før starten af 1980'erne. Langt de fleste grønlandske studerendes uddannelsesforløb registreres hos uddannelsesstøtteforvaltningen. På en række uddannelser modtager de studerende imidlertid løn under uddannelse i stedet for uddannelsesstøtte, og registreringerne af gennemførte uddannelser på disse områder er derfor mangelfulde.

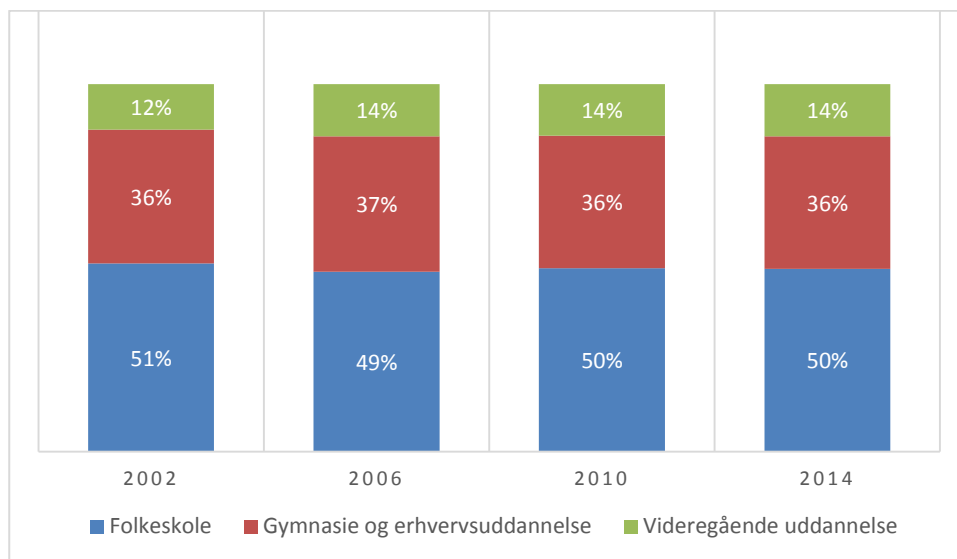
Figur 3.1: Befolkningens højeste fuldførte uddannelsesnivea, 17-64 årige.



Note: Det statistiske grundlag for at opgøre uddannelsesniveaet er mangelfuldt for personer født før begyndelsen af 1970'erne. Andelen af befolkningen med folkeskolen som højeste fuldførte uddannelse er således overvurderet i figuren, ligesom faldet i denne andel fra 2002 til 2014 overvurderer fremgangen i befolkningens uddannelsesnivea.  
Kilde: Grønlands Statistik.

Det opnåede uddannelsesnivea for personer født efter 1970 kan give et mere retvisende billede af hvad uddannelsessystemet har præsteret i de seneste 12 år. Her tegner der sig et uklart billede af fremskridtene. Blandt de 25 til 34 årige havde halvdelen opnået folkeskolen som højest opnåede uddannelsesnivea i 2002, jf. figur 3.2. Det er også situationen i 2014, dog har der været en beskedent fremgang for grønlandsfødte. Selv når der tages forbehold for, at en vis andel af de yngre voksne fortsat kan være under uddannelse, så peger det på et svagt udbytte af de mange offentlige ressourcer, der bruges på uddannelsessektoren.

Figur 3.2: Højeste fuldførte uddannelsesniveau blandt de 25-34 årige.

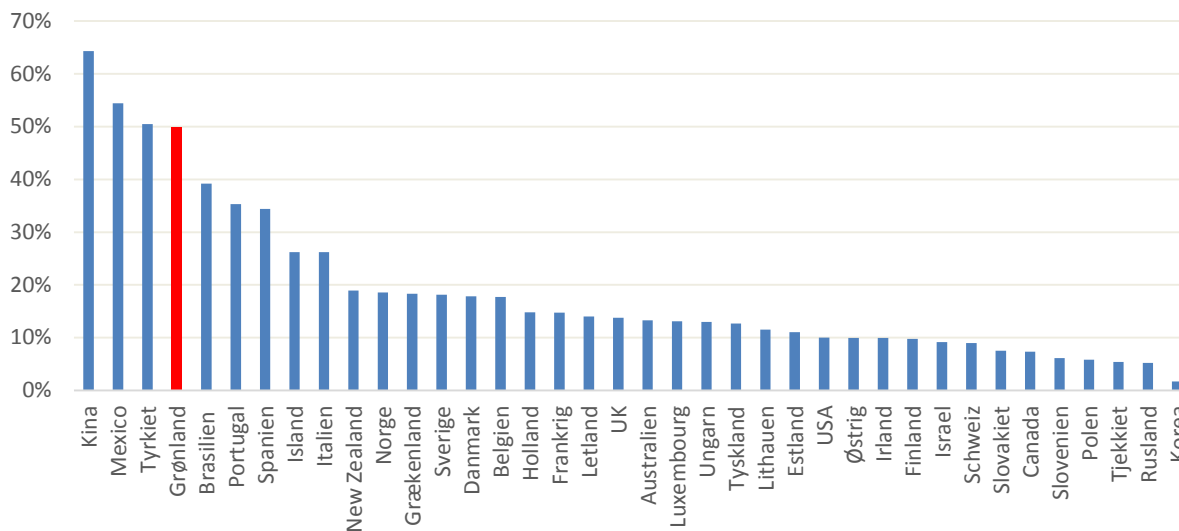


Kilde: Grønlands Statistik.

I et internationalt perspektiv ligger uddannelsesniveauet i den lave ende og på niveau med Tyrkiet, hvor halvdelen af de yngre voksne (25-34 årige) har folkeskolen som højest opnåede uddannelsesniveau, jf. figur 3.3. OECD sammenligner hvert år landenes uddannelsessystemer og -niveauer i en omfattende uddannelsesrapport, *Education at a Glance*. Det højeste opnåede uddannelsesniveauet blandt de 25 til 34 årige er en væsentligt indikator i OECD's sammenligning af landenes uddannelsesniveau. I gennemsnit har 17 pct. af de 25 til 34 årige i OECD-landene folkeskolen som højest opnåede uddannelsesniveau. Tre ud af fire yngre islændinge har taget en uddannelse ud over folkeskolen. Og mere end fire ud af fem yngre nordmænd, svenskere og danskere har taget en uddannelse ud over folkeskolen.

Der er således et markant uddannelsesefterslæb i forhold til andre velstående lande. Der er forskel på tværs af landene på gennemsnitsalderen for de studerende, og den er højere her i landet og de nordiske lande end i de fleste andre lande. Men selv i en international sammenligning af uddannelsesniveauet blandt de 35 til 44 årige – hvor langt de fleste har fuldført uddannelsen – er konklusionen, at der er et betydeligt uddannelsesefterslæb.

Figur 3.3: Andel af 25-34 årige med folkeskolen som højeste uddannelsesniveau, 2014.



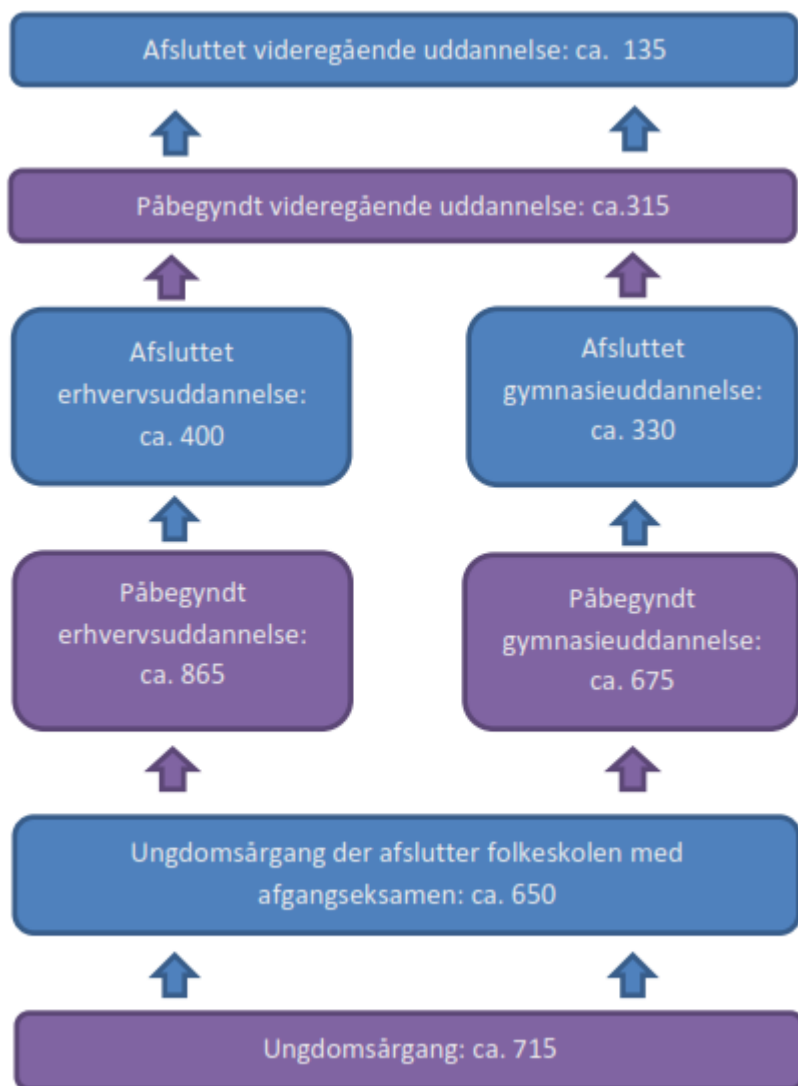
Note: International sammenligning er gjort mulig efter at Grønland nu opgør uddannelser efter ISCED2011 standard. Metoden ligger dokumenteret på Grønlands Statistiks hjemmeside.

Kilde: Grønlands Statistik og OECD, Education at a Glance 2015.

### 3.2 Unge og uddannelserne

Lidt over 700 unge afslutter hvert år folkeskolen og omkring 8-9 pct. af disse forlader folkeskolen uden afgangsprøve. Uden afgangsprøve fra folkeskolen er det vanskeligere for de unge at komme i gang med en uddannelse efterfølgende. Der har i det seneste årti været et støt stigende optag på de grønlandske ungdomsuddannelser. Især gymnasieuddannelsen er vokset, men også erhvervsuddannelserne har øget

Figur 3.3a: Påbegyndte og afsluttede uddannelsesforløb, gennemsnit 2011-2015



Note: Tallene i figuren summer ikke. Antal påbegyndte og afsluttede uddannelsesforløb omfatter flere årgange og de enkelte uddannelsesforløb varer mere end et år. Tallene for folkeskolen vedrører kun 2015.

Kilde: Grønlands Statistik.

optaget, og flere har fuldført uddannelsesforløbet. Frafaldet fra ungdomsuddannelserne er samtidig steget, og der er omtrent lige så mange, der afbryder et uddannelsesforløb, som studerende der fuldfører. I 2015 blev der fx afbrudt 822 uddannelsesforløb, hvilket cirka svarer til halvdelen af de påbegyndte uddannelsesforløb i samme år. Det betyder, at der er rigtig mange omgængere i uddannelsessystemet, og at gennemsnitsalderen for de studerende er høj. De mange afbrudte forløb er et problem for de unge, som risikerer at gå i stå uddannelsesmæssigt eller helt falde ud af uddannelsessystemet. Det er ligeledes et problem for samfundet, som bruger mange ressourcer på uddannelser. De mange afbrudte uddannelsesforløb og høj gennemsnitsalder for de studerende mindsker den samfundsmæssige værdi af

uddannelser, da der bliver færre erhvervsaktive år, hvor uddannelsen bliver brugt. Værdien af en uddannelse vil både for den enkelte og samfundet altid stige jo mere den bliver brugt.

De senere års fremgang i påbegyndte og afsluttede uddannelser skal ses i lyset af, at størrelsen af de uddannelsessøgende årgange er steget. Der er simpelthen kommet flere unge i aldersgruppen mellem folkeskolen (omkring 16 år) og midten af 20'erne. Antallet af påbegyndte og afsluttede uddannelsesforløb skal ses i forhold til størrelsen af ungdomsårgangene, jf. tabel 3.1. Set i dette lys er andelen af en ungdomsårgang, der får en kompetencegivende uddannelse, forholdsvis lav.

**Tabel 3.1: Antal uddannelsesforløb i Grønland, 2003-2015**

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gymnasie-uddannelse	Påbegyndt uddannelsesforløb	345	377	422	398	421	525	579	571	620	647	644	765	707
	Aktive studerende	618	661	774	767	811	884	1005	1069	1152	1223	1214	1232	1228
	Afbrudte uddannelsesforløb	185	184	167	217	174	228	234	247	240	262	320	375	365
	Fuldførte uddannelsesforløb	154	150	142	188	203	224	224	260	297	314	333	372	346
Erhvervs-uddannelse	Påbegyndt uddannelsesforløb	768	701	617	731	725	762	798	825	925	857	812	855	872
	Aktive studerende	1126	1063	1090	1190	1239	1319	1294	1261	1351	1250	1200	1183	1164
	Afbrudte uddannelsesforløb	447	465	334	356	370	371	482	550	460	557	475	469	457
	Fuldførte uddannelsesforløb	374	299	256	275	306	311	341	308	375	401	387	403	434
Befolkningen	16-19 år	3168	3246	3476	3536	3692	3744	3571	3685	3617	3535	3378	3295	3188
	20-24 år	3743	3840	3943	4015	4022	4021	4237	4398	4524	4669	4663	4609	4497
	25-29 år	3323	3359	3430	3549	3600	3711	3822	3926	4067	4095	4134	4268	4386

Kilde: Grønlands Statistik.

Det store frafald på ungdomsuddannelserne har flere årsager. For nogle drejer det sig om manglende motivation og opbakning. En ungdomsuddannelse kan betyde, at den unge skal flytte til en anden by, hvilket med infrastrukturen i landet kan være en stor omvæltning for mange familier. En del af frafaldet hænger formentlig sammen med støtteordninger rettet mod studerende – fx lav husleje på kollegier – som kan få nogle til at indskrive sig uden at gennemføre uddannelsesforløbet.

Andre unge mangler simpelthen de faglige forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse. Danmarks Evalueringsinstitut har i 2015 og 2016 offentliggjort to meget kritiske rapporter om henholdsvis den grønlandske folkeskole og om læreruddannelsen. Folkeskolen vurderes generelt at fungere dårligt, og læreruddannelsen har en række alvorlige kvalitetsudfordringer. En dårligt fungerende folkeskole med kvalitetsproblemer i undervisningen vil nødvendigvis præge de ungdomsårgange, der skal videre i uddannelsessystemet.

De årlige trintest i folkeskolen kan give en indikation af elevernes faglige niveau og udviklingen i færdighederne. Inerisaavik offentliggør resultaterne af trintestene, som er afholdt siden 2006. Det gør det muligt at følge udviklingen i testresultaterne. Det skal siges, at selve niveauet af trintestene – især løsningsikkerhed i de forskellige fag og på de forskellige klassetrin – er vanskeligt at vurdere, da der ikke er udviklet en præstationskala til testene. Men trintestene giver dog en mulighed for sammenligninger af det faglige niveau i folkeskolen på tværs af landet, køn, bosteder mv. Testene viser også forskellen eleverne imellem. I Trintest 2015 bliver der bl.a. konkluderet, at en del elever mister allerede oplært viden og færdigheder fra yngste- og mellemtrinnet, når de kommer i ældstetrinnet. Der er forholdsmæssigt megen dynamik blandt eleverne fra 3. til 7. klasse i alle fag, men der er en tendens til, at billedet 'fryser fast' fra 7. til 10. klasse, hvor eleverne synes at fastholde deres relative placering som 'gode', 'middel' eller 'svage' elever.

Overordnet set har testresultaterne være ret stabile og med få udsving. Det faglige niveau i de enkelte fag og på de enkelte klassetrin er stort set uændret i de år, man har foretaget testene. Der synes på den baggrund ikke at være sket et fagligt løft i folkeskolen siden midten af 00'erne.

Test er et informativt redskab til effektivvurdering af folkeskolen, og man er kommet langt med indførelse af trintestene. Udbyttet af trintestene kan styrkes hvis der udarbejdes en præstationskala for trintestene, især for så vist angår løsningsikkerheden. Løsningsikkerheden er andelen af rigtige besvarelser i testen i et fag. Er en gennemsnitlig løsningsikkerhed på 50 pct. i matematik på 7. klassetrin fx tilfredsstillende i forhold til folkeskolens læringsmål i faget? I trintesten for 2015 er løsningsikkerheden i matematik 49 pct. i 7. klasse – dvs. at lidt over halvdelen af opgaverne ikke besvares rigtigt – og der er en ret stor gruppe elever, som har meget lav løsningsikkerhed. Det samme billede tegner sig i fagene grønlandsk, dansk og engelsk. Med forbehold for, at det er svært at sammenkæde trintestresultaterne og kvaliteten af undervisningen, så tyder trintestene på, at mange elever kommer ud af folkeskolen med en for svag faglig ballast.

For det videre uddannelsesforløb efter folkeskolen er det vigtigt, at den unge kommer i gang med en ungdomsuddannelse inden der er gået for lang tid. Går der for lang tid, så falder sandsynligheden for at den unge får en kompetencegivende uddannelse. Det sker desværre alt for ofte sker for grønlandske unge. En alt for lille andel af en ungdomsårgang er aktive studerende, jf. tabel 3.2. Årgangen af 18-årige var på 812 personer i 2015, hvoraf kun 277 var aktive studerende på ungdomsuddannelserne.

Blandt afgangseleverne fra folkeskolen i 2015 var det kun 208 elever<sup>6</sup>, der bestod alle fag. De øvrige elever fik i mindst et fag en karakter som ikke var bestået eller der var fag, som de ikke gik til prøve i. Afgangselever som ikke består alle afgangsprøver i folkeskolen kan optages på en ungdomsuddannelse ved dispensation eller ved at bestå en adgangsprøve. Folkeskolekaraktererne må alligevel anses som en væsentlig årsag til at kun ca. 14 % af folkeskoleårgangen startede på en ungdomsuddannelse i samme år som de afsluttede folkeskolen.

---

<sup>6</sup> Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke mv.: Udkast til rapporten "Grundskolen af omveje".

**Tabel 3.2: Forløb på ungdomsuddannelser i Grønland blandt 15 til 25 årige, 2015**

		Alder										
		15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
Samlet årgang		776	635	880	812	861	873	916	910	884	914	917
Gymnasieuddannelser	Påbegyndt uddannelsesforløb	31	134	138	79	45	41	23	25	20	19	28
	Aktive studerende	2	72	217	230	174	117	69	44	46	50	39
	Afbrudte uddannelsesforløb	4	26	66	45	45	32	16	25	15	10	15
	Fuldførte uddannelsesforløb	0	1	0	23	74	68	38	19	17	17	11
Erhvervsuddannelse	Påbegyndt uddannelsesforløb	3	14	46	52	54	53	72	55	44	40	66
	Aktive studerende	0	6	21	47	47	65	72	87	96	60	80
	Afbrudte uddannelsesforløb	0	5	13	27	37	29	46	33	21	30	18
	Fuldførte uddannelsesforløb	0	0	5	5	10	24	32	34	33	40	36

Kilde: Grønlands Statistik.

Siden starten af den ekstraordinære uddannelsesindsats i 2006 er der gradvist afsat flere midler til brobygningsforløb og arbejdsmarkedskurser. De øgede bevillinger skal sikre, at personer med utilstrækkelige faglige kundskaber fra folkeskolen får hjælp til at komme i beskæftigelse eller videre i uddannelsessystemet. I 2015 blev der anvendt mere end 100 mio. kr. på efterskoleophold samt opkvalificering og vejledning på de regionale Majoriaq (Job-, Vejlednings- og Opkvalificeringscentre)

De uddannelsesforløb der har fokus på brobygning mellem folkeskolen og ungdomsuddannelserne er efterskoleophold i både Danmark og Grønland samt undervisningsforløb rettet mod folkeskolens afgangsprøve (FA) og anerkendt erhvervsuddannelsesintroduktion (AEU) på Majoriaq. I 2015 startede 949 elever på ovennævnte brobygningsforløb heraf mere end halvdelen på AEU, hvor udgangspunktet er, at det faglige niveau er lavere end i folkeskolens afgangsklasse.

Brobygningsforløbene har forskellig succes med at bringe eleverne videre i uddannelsessystemet. Fra FA og efterskolerne går henholdsvis 70 % og 50 % af eleverne videre i uddannelsessystemet indenfor et år efter brobygningsforløbet, heraf flest til gymnasierne. For AEU, der sigter mod erhvervsuddannelserne, er det tilsvarende tal 30 %.

En forbedring af folkeskolens kvalitet indebærer et betydeligt effektiviseringspotentiale i det videre uddannelsessystem. Et scenarie kunne være, at brobygningsforløb målrettes 25 % af en årgang med særlige udfordringer, at ingen tager flere ungdomsuddannelser og at gennemførselsprocenten på

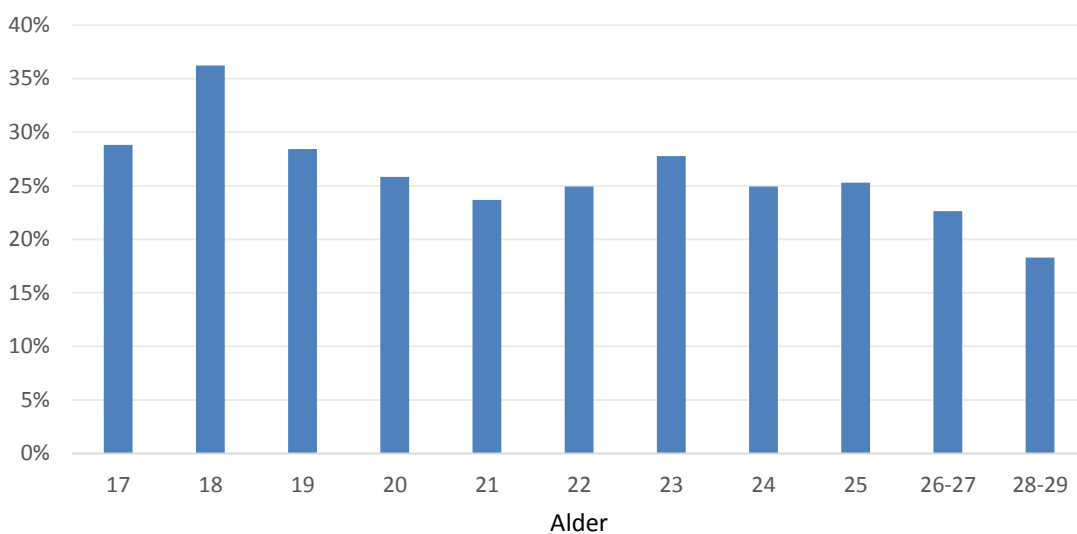


ungdomsuddannelserne øges til 75 %. Ovenstående scenarie muliggør på længere sigt, at optaget kan reduceres med 70 % for brobygningsforløb og mere end 40 % på ungdomsuddannelserne og dermed betydelige rationaliseringsgevinster, som kan prioriteres til andre formål.

Det vil kunne styrke planlægningen af brobygningsforløb og ungdomsuddannelser, hvis registreringerne af såvel folkeskoleelever samt deltagere på opkvalificeringsforløb på Majoriaq og andre brobygningsforløb forbedres. Et vigtigt grundlag for den fremtidige uddannelsesplanlægning er statistikker baseret på oplysninger på personniveau, fra alle de uddannelsessteder de unge er i kontakt med gennem deres uddannelsesforløb. Det er utilfredsstillende, at der anvendes store millionbeløb på brobygning, uden at der efterfølgende kan foretages kvalificerede vurderinger af effekterne af de forskellige forløb gennem uddannelsessystemet.

Kun hver tredje 18 årig er således i gang med en ungdomsuddannelse på gymnasiet eller en erhvervsuddannelse. Den studieaktive del af ungdomsårgangene ligger omkring 25 pct., jf. figur 3.5. Ambitionen om, at 70 pct. af en ungdomsårgang skal tage en uddannelse over folkeskoleniveau, når de er 35 år, kan ikke blive indfriet med den nuværende uddannelsesindsats.

Figur 3.5: Aktive studerende på ungdoms- og videregående uddannelser, andel af årgange i 2014.

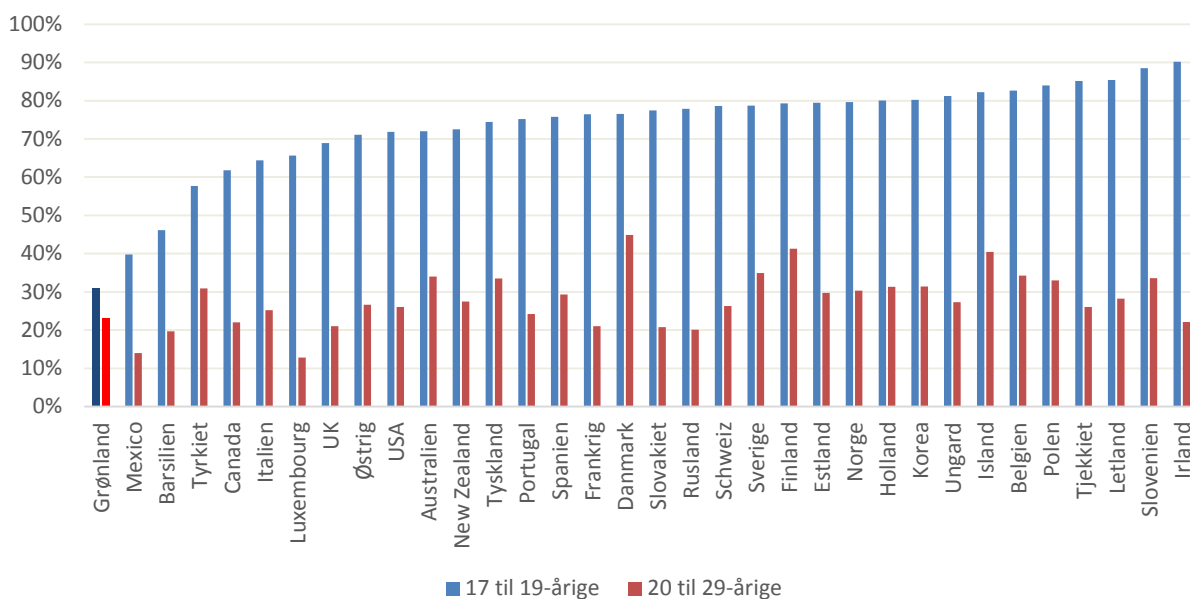


Note: Andelen er beregnet inkl. aktive studerende i Danmark og udland.

Kilde: Grønlands Statistik.

I en international sammenligning af den studieaktive del af ungdommen ligger andelen meget lavt, jf. figur 3.6. Navnlig blandt de helt unge som lige har forladt folkeskolen. Det peger på en funktionsfejl i overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelserne i uddannelsessystemet.

**Figur 3.6: Studieaktive andel af ungdomsårgange i udvalgte lande, 2013**



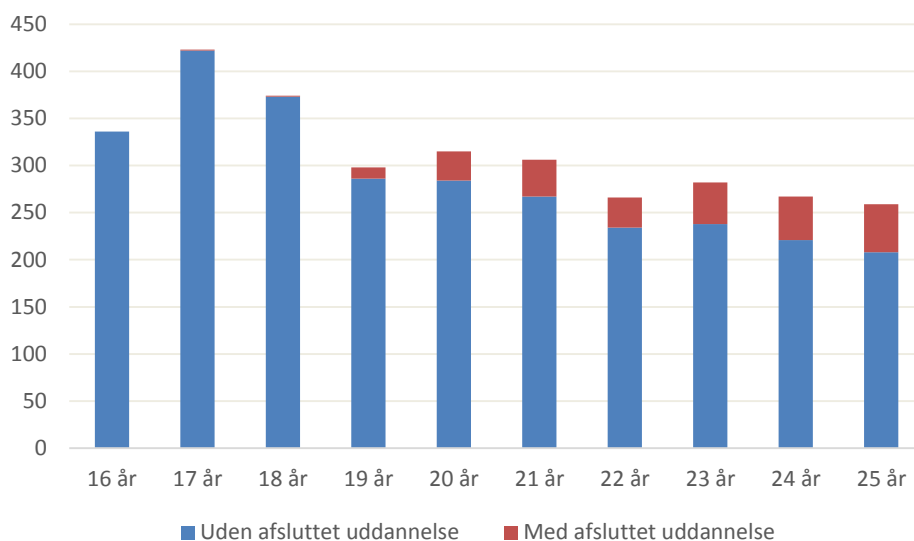
Note: Ungdomsuddannelser og videregående uddannelser.

Kilde: Grønlands Statistik og OECD, Education at a Glance 2015.

En del af de ikke-studieaktive unge kan være i beskæftigelse og derigennem opnå nyttige kompetencer. I 2015 var der samlet set 8.921 unge mellem 16 og 25 år, hvoraf 2.988 var i beskæftigelse og 2.797 var under uddannelse. De øvrige – ungemålgruppen – udgjorde 3.126 unge, som hverken var i beskæftigelse eller under uddannelse. 35% af aldersgruppen 16-25 årige er således hverken under uddannelse eller i beskæftigelse. Blandt de 17 årige udgør ungemålgruppen fx 425 unge, ud af en årgang på i alt 880 personer. Opgør man ungemålgruppen på alder og afsluttet uddannelse, finder man, at selv blandt 25 årige er over 20 pct. af årgangen i ungemålgruppen uden anden uddannelse end folkeskolen, jf. figur 3.7.

Det er et alvorligt samfundsproblem, at omkring halvdelen af de 16-18 årige, ungemålgruppen, hverken er i gang med uddannelse eller i job. Målsætningen i *Holdbarheds- og Vækstplanen* om, at ungemålgruppen skal reduceres til højst 25 pct. af de 16-18-årige i 2024 er ikke tilstrækkeligt ambitiøs. Det må sikres, at der er tilstrækkelig kapacitet i uddannelsessystemet til at få de unge i gang efter folkeskolen. Mange i gruppen er uddannelsesparate, men mangel på lære- og praktikpladser, skolepraktik, uddannelsesfaciliteter, kollegier m.v. medfører, at de ikke kommer i gang. Det øger risikoen for, at de går i stå og slet ikke kommer i gang med en uddannelse. Og det fører til, at mange er oppe i årene før de får påbegyndt og færdiggjort deres uddannelse. Kapaciteten og optaget på de gymnasiale uddannelser er forøget mærkbart over en årrække. Men der har været et fald i elevtallene på erhvervsuddannelserne. Samtidig er der få uddannede inden for brancher, hvor der er stor mangel på arbejdskraft med kompetencegivende uddannelser (Bygge- og anlægssektoren og fiskeri f.eks.).

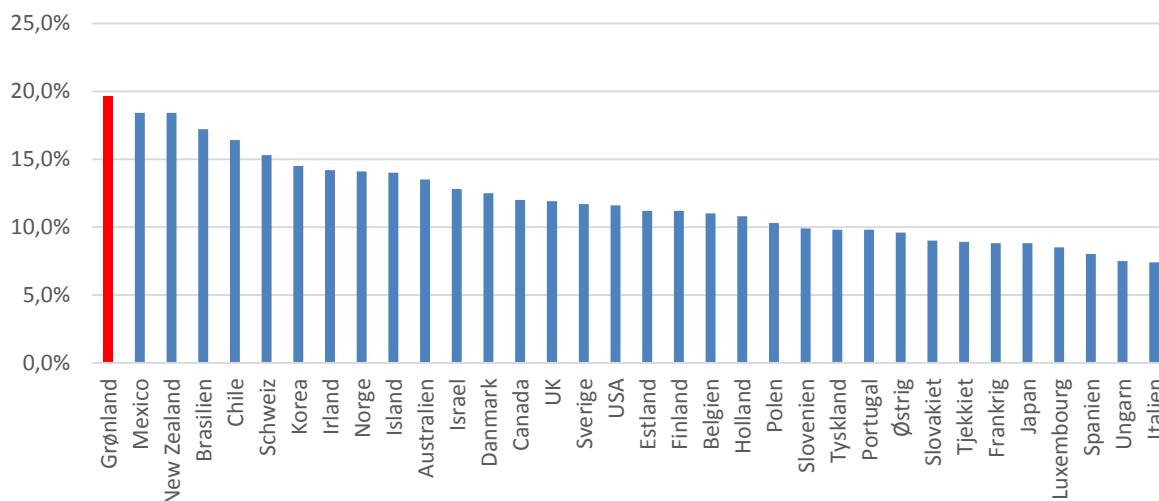
**Figur 3.7: Ungemålgruppen fordelt på alder og afsluttet uddannelse, 2015**



Kilde: Grønlands Statistik.

Der bliver allerede i dag brugt mange ressourcer på uddannelsessystemet. Omkring en femtedel af de offentlige budgetter går til uddannelse, hvilket er meget højt i et internationalt perspektiv, jf. figur 3.8. De store udfordringer taget i betragtning er der først og fremmest brug for at ressourcerne prioriteres, hvor de gør størst gavn. Flere midler til uddannelse vil i sig selv ikke afhjælpe de store udfordringer.

**Figur 3.8: Andel af offentlige udgifter til uddannelse, 2012.**



Note: 2012 eller seneste år. Af hensyn til den internationale sammenlignelighed er andel beregnet ud fra nationalregnskabsoplysninger og kan derfor afvige fra samme andel opgjort ud fra regnskabsoplysninger, Internationale sammenligninger er vanskelige, da dele af uddannelsesudgifterne er privatfinansieret i en række lande, især de angelsaksiske lande.

Kilde: Grønlands Statistik og OECD, Education at a Glance 2015.

### 3.3 Langsomt stigende uddannelsesniveau frem mod 2040

En god uddannelse er det bedste fundament for beskæftigelse og selvforsørgelse og dermed for velstanden i hele samfundet. Den langsigtede udvikling i uddannelsesniveauet er derfor et vigtigt pejlemærke for den langsigtede økonomiske udvikling. I dette afsnit beskrives en model, som gør det muligt at fremskrive befolkningens højeste gennemførte uddannelsesniveau ud fra den uddannelsesmæssige adfærd og befolkningsfremskrivningen.

Det er første gang, at der foretages en fremskrivning af uddannelsesniveauet i Grønland. Sigtet med fremskrivningen er både at kunne fremskrive uddannelsesniveauet ud fra den aktuelle uddannelsesadfærd og at kunne analysere hvordan ændringer i uddannelsesadfærden og – systemet kan påvirke uddannelsesniveauet om 10-20 år – fx effekten af større optag, mindre frafald og større studie gennemførelse.

Den beskrevne uddannelsesmodel er baseret på den aktuelle gennemsnitlige uddannelsesmæssige adfærd i Grønland<sup>7</sup>. Modellen er baseret på en række generelle antagelser om adfærden i uddannelsessystemet. En egentlig mikrosimuleringsmodel, hvor hvert individs uddannelsesadfærd beskrives og simuleres, vil bedre kunne fremskrive uddannelsesniveauet. Også effekten af adfærd og uddannelsessystemet vil bedre kunne analyseres i en mikrosimuleringsmodel. Udviklingen af en sådan model for det grønlandske uddannelsessystem vil dermed være et vigtigt analyseværktøj i uddannelsespolitikken. Fremskrivningen på uddannelsesmodellen viser, hvordan uddannelsesniveauet ændres i takt med, at nye generationer erstatter ældre generationer. Da nye generationer har højere uddannelsesniveau end ældre generationer vil resultatet nødvendigvis blive et gradvist højere uddannelsesniveau i samfundet. Denne velkendte effekt vil være markant trods relativt svag uddannelsesmæssig præstation hos unge generationer.

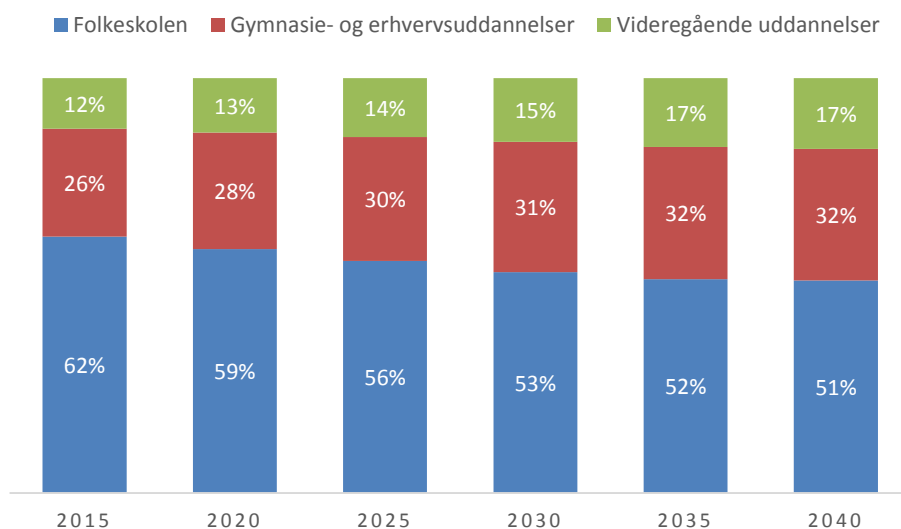
I figur 3.9 ses fremskrivningen af uddannelsesniveauet for hele befolkningen frem til 2040. Andelen af befolkningen (16-64-årige), der har folkeskolen som højeste fuldførte uddannelsesniveau falder fra 62 pct. i 2015 til 51 pct. i 2040. Især erhvervsuddannelserne og professionsuddannelserne vil gå frem. Uddannelsesniveauet bevæger sig støt opad, men også i 2040 vil der være et stort efterslæb til det uddannelsesmæssige resultat i andre vestlige højindkomstlande.

En mere markant fremgang i uddannelsesniveauet vil kræve, at ungdommen i langt højere grad end i dag får en uddannelse. Her kan man skele til Island, hvor 36 pct. af de 35 årige islændinge har en ungdomsuddannelse som højeste fuldførte uddannelsesniveau og 42 pct. har en videregående uddannelse. 22 pct. har folkeskolen som højeste gennemførte uddannelsesniveau, jf. OECD, Education at a Glance 2015.

---

<sup>7</sup> Modellen til fremskrivning af uddannelsesniveauet er beskrevet i teknisk baggrundsrapport, Fremskrivning af uddannelsesniveau, 2-2016, som kan hentes på Økonomisk Råds hjemmeside.

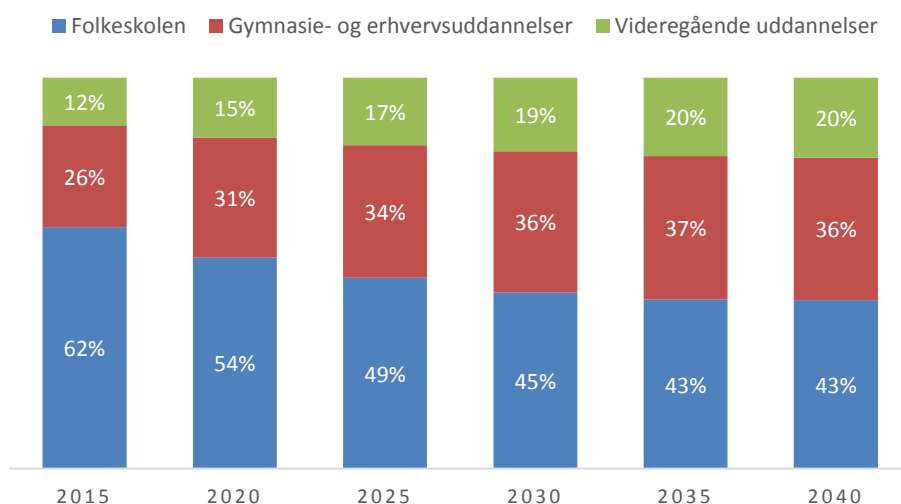
**Figur 3.9: Fremskrivning af uddannelsesniveau, forudsat uændret uddannelsesadfærd**



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

I figur 3.9 er uddannelsesniveauet i Grønland fremskrevet i tilfældet hvor unge i Grønland opnår samme uddannelsesniveau, som de unge på Island i dag. Figuren viser, at det nødvendigvis må tage lang tid at indhente uddannelsesefterslæbet til andre rige, vestlige lande. Det understreger samtidig betydningen af en langsigtet og vedholdende uddannelsespolitik rettet mod at styrke kompetencerne i samfundet.

**Figur 3.9: Fremskrivning af uddannelsesniveau – forudsat at unge i Grønland opnår samme uddannelsesniveau som i Island.**



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

### 3.4 Uddannelsespolitik

Udfordringer på uddannelsesområdet er velkendte, og vedrører både uddannelsesniveaut og kvaliteten. Der bruges mange ressourcer på uddannelse og alligevel får mange ikke en uddannelse, og for få når langt i uddannelsessystemet. Der er mange forklaringsfaktorer bag disse fakta, men kendsgerningen er, at der er et meget stort uddannelsesefterslæb. Mulighederne for udvikling af et erhvervsgrundlag, øget beskæftigelse, en mere lige indkomstfordeling og velstand samt forbedringer af de offentlige finanser bremses af et utilstrækkeligt uddannelsesniveau.

Der er et stort behov for at der bliver taget politisk ansvar og initiativ til at ændre situationen. Uddannelse er samfundets krumtap og er en vigtig forudsætning for at sikre et bredere erhvervsgrundlag og holdbare offentlige finanser – processen mod en mere selv bærende økonomi forudsætter markante forbedringer på det uddannelsesmæssige område. Uddannelse er også vigtigt af mange andre årsager, blandt andet kultur og demokrati, ligesom værdien for den enkelte i forhold til at realisere evner, motivation og interesser.

Der har igennem årene været taget mange initiativer, men til trods herfor må det konstateres, at udviklingen ikke har været tilfredsstillende. Ambitionerne har været høje - f.eks. Atuarfitsialak, men resultaterne har ikke været tilfredsstillende.

Der er formuleret mange mål for uddannelsespolitikken – senest med Uddannelsesstrategien fra 2015 og de uddannelsespolitiske målsætninger i Holdbarheds- og Vækstplanen. Det er vigtigt at have sådanne mål. Forudsætningen for at de kan ændre situationen, er en klar ansvarsfordeling. Hvem følger op på udviklingen, og hvem har ansvaret? Det er nødvendigt at gentænke uddannelsespolitikken ud fra de aktuelle forhold og de realistiske muligheder.

Det falder uden for dette kapitels rammer at komme med detaljerede uddannelsespolitiske forslag, men det er en pointe at debatten ikke må drukne i detaljer omkring enkelte aspekter i uddannelsessystemet. Ændringer på området afhænger i ligeså høj grad af en holdningsændring med tydelig opbakning og støtte til uddannelse og undervisning på alle niveauer.

Det uddannelsespolitiske dilemma er, at der er behov for en indsats på flere områder, folkeskolen, ungegruppen osv. Alle områder er vigtige, men i denne prioritering må folkeskolen stå stærkt. Uden markante forbedringer i folkeskolen vil der ikke ske markante ændringer på uddannelsesområdet, og for mange ressourcer vil blive brugt på at reparere på problemer grundet et utilstrækkeligt læringsniveau fra folkeskolen.

En løsning af uddannelsesproblemet forudsætter derfor først og fremmest markante forbedringer i folkeskolen. Flere skal opnå færdigheder og motivation, som fører dem videre i uddannelsessystemet. Ansvarsfordelingen er her klar. Skoleledelsen og lærerne har de pædagogiske kompetencer og derfor ansvaret for skolens resultater, og kommunalbestyrelsen skal holde skoleledelsen op på dette ansvar. Her kan større åbenhed og gennemsigtighed om de enkelte skolers præstationer være et godt redskab, fx bør de enkelte folkeskoler dokumentere opnåede resultater for elevernes trintest og afgangseksamener og om skolens undervisningstid, sygefravær og vikartimer. Flere unge, der går videre i uddannelsessystemet stiller ikke alene krav til folkeskolen i forhold til læringsmål, undervisningsmetoder, ledelse m.m., men i lige så stor udstrækning til forældreinddragelse og opbakning. Det er positivt, at der nu udarbejdes handleplaner for alle folkeskoleelever, når de forlader folkeskolen. Dette sker dog så sent i folkeskoleforløbet at der dels

ikke er mulighed for at sætte en ny kurs for den enkelte og dels i et vist omfang fritager folkeskolen for ansvar.

I finanslovsforslaget for 2017 lægges der ikke op til væsentlige ændringer eller omprioritering i bevillingerne på uddannelsesområdet. Der igangsættes i stedet for en revision af folkeskoleloven, som forventes fremsat i EM2017. Det vil indebære, at der vil gå mindst et år før en ny folkeskolelov er vedtaget og endnu flere år før ændringerne kan blive gennemført på de enkelte skoler.

Uddannelsespolitikken bør sættes højt på den politiske dagsorden. Det er vigtigt, at en kommende revision ikke bremser de initiativer, der allerede overvejes for at få flere unge i gang med en uddannelse efter folkeskolen. Det kan fx være efterskoleophold eller et obligatorisk 11. klasse-forløb for unge, der efter endt folkeskole ikke går videre i uddannelsessystemet.

Der skal sideløbende med en kommende revision af folkeskoleloven være plads til at igangsætte handlingsplaner, som kan bryde den onde cirkel, hvor alt for mange unge går i stå efter folkeskolen. Flere år med status quo i folkeskolen betyder bare flere ungdomsårgange, der kommer skævt i gang med en kompetencegivende uddannelse. Problemerne er velkendte og velbeskrevne, blandt andet i de to meget kritiske evalueringsrapporter om folkeskolen i 2015 og læreruddannelsen i 2016. Konkrete initiativer og tiltag bør tages hurtigst muligt.

# Udgivelser fra det Økonomiske Råd

Materialet er tilgængeligt via:

<http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Finansdepartementet/Oekonomisk-raad>

## Rapporter:

Økonomisk Råds rapport, 2010

Økonomisk Råds rapport, 2011

Økonomisk Råds rapport, 2012, Naturressourcer som vækststrategi

Økonomisk Råds rapport, 2013, Konjunkturer, offentlige finanser og migration

Økonomisk Råds rapport, 2014, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik og boliger

Økonomisk Råds rapport, 2015, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik og Befolkningsudvikling  
og regionalpolitik

Økonomisk Råds rapport, 2016, Konjunkturudsigter, aktuel økonomisk politik og uddannelse

## Baggrundsmateriale:

Teknisk baggrundsnotat 2014-1: Bygderne i samfundsøkonomisk belysning

Teknisk baggrundsnotat 2014-2: Demografi og boligbehov frem mod 2040

Teknisk baggrundsnotat 2014-3: Opdatering af beregning af finanspolitisk holdbarhed 2014

Teknisk baggrundsnotat 2015-1: Finanspolitisk holdbarhed 2015

Teknisk baggrundsnotat 2015-2: Den offentlige økonomi – DAU og offentlige finanser

Teknisk baggrundsnotat 2015-3: Reformen på pensionsområdet – førtidspension og alderspension

Teknisk baggrundsnotat 2015-4: Teknisk notat om demografiberegninger

## Policy Briefs:

Policy Brief 2016:1           Vækst og velstand

Policy Brief 2016:2           Erhvervsvilkår og effektivitet

Policy Brief 2016:3           Erfaringer med statsejede virksomheder

Policy Brief 2016:4           Råstofudvindings mulige betydning for Grønlands økonomi