



Grønlands økonomi

Efterår 2021

- Konjunkturudsigter
- Økonomisk politik
- Samfundsforandringer og finanspolitisk holdbarhed

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

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

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

Økonomisk Råds formandskab:

Torben M. Andersen, PhD.

Formand for Økonomisk Råd.

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

Ulla Lynge, cand.scient.adm. fra Ilisimatusarfik

Næstformand for Økonomisk Råd.

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

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

Mitdlarak Lennert, PhD, Adjunkt, Ilisimatusarfik og har arbejdet i Departementet for Finanser.

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

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

Øvrige medlemmer af Økonomisk Råd:

Christian Keldsen, direktør i Grønlands Erhverv.

Gitte Adler Reimer, rektor ved Ilisimatusarfik.

Henrik Sandgreen, formand for KNAPK.

Jess Berthelsen, formand for SIK.

Jørgen Isak Olsen, departementschef i Departementet for Fiskeri og Fangst

Isak Nielsen Kleist, departementschef i Departementet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked

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

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

Klaus Nygaard, direktør ved Naturinstituttet.

Lars Geraae, kontorchef i Grønlands Statistik.

Laust Løgstrup, projektchef ved Qeqqata Kommunua.

Martin Kviesgaard, direktør i Grønlandsbanken og udpeget af bankerne.

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

Rapporten er færdigredigeret 1. september 2021.
© Udgivet af Økonomisk Råd, september 2021.

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	5
Kapitel 1 Konjunkturudsigter	9
Kapitel 2 Økonomisk Politik	23
Kapitel 3 Samfundsforandringer og finanspolitisk holdbarhed	34

Sammenfatning

Grønland er kommet bedre gennem covid-19 pandemiens 1. år end de fleste andre lande. Mens de fleste lande har set en stor nedgang i aktiviteten i 2020, har der været en positiv vækst på knap 1 pct. i 2020. Landets geografiske lokalisering og mulighederne for effektivt at mindske smitterisikoen via rejserestriktioner har mindsket behovet for nedlukninger og restriktioner med deraf afledte negative økonomiske konsekvenser. Pandemiens negative konsekvenser er særligt koncentreret om turist- og rejseerhvervene.

I 2021 er væksten taget til og ventes at blive 1,8 pct. Der er fremgang i beskæftigelsen, og væksten er høj inden for bygge- og anlægsområdet og privatforbruget. Fangstmængderne i det havgående rejefiskeri er desuden stigende som følge af højere kvoter. Usikkerheden for fiskeriet knytter sig fortsat til prisudviklingen på fisk og skaldyr.

Væksten i 2022 ventes at blive i størrelsesordenen 2,5 pct. Vækstudsigten for 2022 er blandt andet påvirket af pandemins videre udvikling samt hastigheden for vaccineudrulning både i Grønland og omverdenen, som vil have stor betydning for grønlandsk turisme. Bygge- og anlægsaktiviteten ventes at forblive meget høj næste år, og bl.a. aktiviteten i tilknytning til lufthavnsbyggerierne vil fylde meget.

Arbejdsmarkedet vil derfor fortsat være karakteriseret ved høj beskæftigelse, mangel på kvalificeret arbejdskraft og stigende vanskeligheder ved at rekruttere både indenlandsk og tilkaldt arbejdskraft. Der er stort set ikke arbejdsløse personer i landet med en erhvervskompetencegivende uddannelse. De strukturelle udfordringer på arbejdsmarkedet består især i at få styrket kompetencerne blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen og få styrket uddannelsesniveaut.

Landskassen er væsentlig mindre påvirket af Covid-19 pandemien end tidligere antaget. Underskuddet på drifts- og anlægssaldoen (DA-saldoen) i 2020 er på 135 mio. kr., hvilket især skyldes udgifter til sundhedsvæsenet, hjælpepakker og nødbeflyvning. Selvom underskuddet er anseeligt, er det væsentligt under de første skøn på et underskud på 455 mio. kr. For 2021 ventes et underskud på 76 mio. kr.

Forslag til finanslov 2022 er planlagt ud fra, at der skal være balance eller overskud mellem indtægter og udgifter opgjort ved DA-saldoen (Drift og Anlæg) i finanslovsperioden 2022-2025. Der lægges op til fastlæggelse af løbende krav om øget effektivitet i ressourceanvendelsen, hvor udvalgte områder forpligtes på resultatmål. Finanslovsforslaget indeholder også prioriteringer inden for ulighed, kunst og kultur, børn og unge, pensions- og ældreområdet, samt en styrkelse af rettighedsorganisationer. Endvidere er der indlagt en besparelse op til 25 mio. kr. (sundhedsområdet er fritaget). Der forventes med det fremlagte finanslovsforslag samlet et overskud på DA-saldoen på 132 mio. kr. over perioden 2022-2025.

Forslaget til finanslov 2022 indeholder få reformforslag, men det annonceres, at der senere vil blive fremlagt planer og en række initiativer som led i en flerårig proces. Reformplanerne forventes bundet sammen i en ny kommende Holdbarheds- og Vækstplan, der vil inkludere reformforslag på skatteområdet, boligpolitikken, den offentlige sektor samt uddannelses- og arbejdsmarkedsindsatser.

Det er vigtigt med et grundigt forarbejde for at skabe forståelse for behovet for reformer og de konkrete tiltag. Samtidig er det også vigtigt at få en reformproces igangsat. Mange problemer er velkendte og har været diskuteret igennem længere tid. En udskydelse af reformerne vil på en række områder gøre tilpasningsproblemerne større og mere krævende.

Hovedsigtet med reformerne er at understøtte en proces mod en mere selv bærende økonomi, hvilket indebærer en styrkelse af en flerstrengt økonomi og en løsning af holdbarhedsproblemet skabt af en aldrende befolkning. En selv bærende økonomi forudsætter også bæredygtighed på andre områder, herunder ikke mindst i forvaltningen af naturressourcerne, bl.a. på mineralområdet, og socialt.

Mineralaktiviteter er afgørende for at skabe et bredere erhvervsgrundlag. For at styrke sektoren er det vigtigt med politisk stabilitet i rammevilkårene over tid. Det gælder i forhold til typer af mineraler, der kan udvindes og vilkårene herfor. Usikkerhed om rammer og vilkår har en negativ effekt for investeringer. Det gælder særligt for aktiviteter, der kræver store initiale investeringer og som løber i lange perioder. For Grønland som et "greenfield" område er det særligt vigtigt med tydelige og klare rammevilkår og en effektiv og transparent administration, for at kunne tiltrække selskaber og investorer, og dermed realisere ambitionerne for mineralsektoren.

Der er en række velkendte sociale problemer knyttet til børn og unges opvækst og uddannelse, ulige muligheder, og økonomisk fattigdom og ulighed. Reformdagsordenen er derfor omfattende og krævende, og indeholder mange politiske afvejninger. Det er ikke realistisk med en stor og omfattende reformpakke, der kan adressere alle problemer, men det er vigtigt at få igangsat en reformproces.

For at skabe en mere selv bærende økonomi er det en stor udfordring, at landets vigtigste erhverv giver et samfundsøkonomiske afkast, der er mindre end det potentielle afkast. Det er en konsekvens heraf, at der er bundet både mere kapital og arbejdskraft i erhvervet, end hvad et økonomisk effektivt fiskeri kræver. Disse ressourcer kunne mere hensigtsmæssigt være anvendt på andre områder og dermed bidrage til at sikre en mere flerstrengt erhvervsstruktur og dermed en mere selv bærende og robust økonomi. Fiskerikommissionen vil snart fremlægge forslag til reformer af fiskeripolitikken. Det er helt afgørende, at der bliver fulgt op på Fiskerikommissionens anbefalinger for at sikre et mere bæredygtigt fiskeri og et større samfundsøkonomisk afkast. At følge disse anbefalinger er en afgørende forudsætning for at skabe grundlaget for en mere selv bærende økonomi.

En succesfuld reformproces forudsætter en løsning af arbejdskraftsproblemet. Arbejdsmarkedet har gennem længere tid været karakteriseret ved mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det gælder på mange områder, herunder sundhedsområdet, bygge- og anlægsaktiviteter, men også for de nystartede miner. Der er også mangel på ufaglært arbejdskraft, selvom mange ikke er i beskæftigelse.

Igangsættelse af nye initiativer uden en løsning af arbejdskraftsproblemet vil forstærke manglen på arbejdskraft. Det vil betyde en øget konkurrence om den eksisterende arbejdsstyrke, hvilket vil have en række afledte negative konsekvenser. Med mangel på arbejdskraft vil arbejdsgiverne forsøge at tiltrække ansatte fra andre virksomheder, hvilket vil øge jobrotationen og mindske anciennitet og kontinuitet i mange jobfunktioner. Selvom konkurrence er hensigtsmæssig for at sikre den rigtige brug af arbejdskraften, vil en situation med systematisk mangel på arbejdskraft forårsage en u hensigtsmæssig stor jobrotation med negative effekter for omkostninger og effektivitet. En sådan situation vil også udløse et lønpres, hvilket ikke

alene vil øge omkostninger og priser men også have afsmittende effekter for andre erhverv. Endelig vil der komme et stigende pres for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, Det vil også forøge lønninger og omkostninger, og samtidigt betyde at aktiviteterne ikke i tilstrækkeligt omfang skaber jobs til gavn for befolkningen, som er afgørende for at sikre en mere selv bærende økonomi. Uden en løsning af arbejdskraftsproblemet vil resultatet af nye initiativer og projekter i forhold til at understøtte en mere selv bærende økonomi blive mindre effektfulde eller måske ligefrem samlet virke i modsat retning.

Løsningen af arbejdskraftsproblemet har mange elementer og skal ses i sammenhæng med andre reformer. Der er også stor forskel på hvilke tiltag der kan virke på lidt kortere sigt, og tiltag med effekter over en længere horisont. Særligt på to områder er det muligt at frigive arbejdskraft i forbindelse med reformer, der også på andre måder understøtter en mere selv bærende økonomi. Et mere effektivt og bæredygtigt fiskeri vil frigive arbejdskraft. Et væsentligt element i løsningen af holdbarhedsproblemet skabt af en aldrende befolkning er øget effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor, så de samme opgaver kan løses billigere og med et mindre behov for arbejdskraft. Begge reformspor vil bidrage til en løsning af arbejdskraftsproblemet. Det er dog væsentligt at understrege, at det også er en tidskrævende proces, og der kan være behov for understøttende arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag. Det er væsentligt at få igangsat disse reformspor, så strømmene på arbejdsmarkedet kan dirigeres i den ønskede retning.

Helt afgørende for fremadrettet at skabe et bedre grundlag for en selv bærende økonomi er et løft i uddannelsesniveaue og en reduktion i andelen af en årgang, der ikke får en egentlig kompetencegivende uddannelse. Disse problemstillinger er velkendte og har været diskuteret i tidligere rapporter fra Økonomisk Råd. Den afgørende begrænsning for fremskridt på uddannelsesområdet er ikke de institutionelle rammer for uddannelsessystemet. Problemerne ligger snarere i kvaliteten i undervisningen; at mange elever ikke får de grundlæggende faglige forudsætninger i folkeskolen, og dermed muligheder for at få gode afgangresultater og for at komme videre i uddannelsessystemet. Udfordringen er at sætte ind i forhold til disse problemer, og sikre et samarbejde mellem forældre, lærere og politikere, som kan resultere i reelle forbedringer på området. Der er også andre udfordringer i uddannelsessystemet, og disse kan behandles sideløbende. Dette gælder især den store gruppe af unge, der ikke kommer i gang med en uddannelse efter folkeskolen.

Udover kvaliteten i undervisningen er der også strukturelle udfordringer og problematikker der gør at unge ikke kan påbegynde en erhvervsuddannelse, selvom de lever op til optagelseskravene og der er plads på skolen. For at blive optaget på de fleste erhvervsuddannelser er det et krav at man har fundet en praktik/læreplads, og da størstedelen af lærepladserne er i Nuuk og de andre større byer, kommer de unge fra mindre bosteder i en vanskelig situation. Der er derfor behov for ikke bare en forøgelse af lærepladser, men også en anden tilgang til forholdet mellem skoleophold og lærepladser, når andelen af unge der får en kompetencegivende uddannelse skal øges.

Overvejelser om de institutionelle rammer i uddannelsessystemet bør ikke bremse for helt nødvendige tiltag, der kan tages i dag. Udskydelse af helt nødvendige reformer på uddannelsesområdet har store implikationer både for de berørte generationer af børn og unge, men også for samfundsøkonomien. Et løft i uddannelsesniveaue er en helt afgørende forudsætning for en mere selv bærende økonomi.

De kommende 20-30 år vil byde på en række samfundsmæssige forandringer, som kræver tilpasninger og nye beslutninger for at sikre velstand og velfærd. Det drejer sig blandt andet om ændringer i befolkningens

størrelse, alderssammensætning og uddannelsesniveau som vil få betydning for arbejdsstyrken, beskæftigelsen, antal modtagere af sociale ydelser, produktionen og levestandarden. For at analysere disse spørgsmål er det udviklet en ny samfundsøkonomisk model. Modellen bygger på grønlandske forhold og data, og den giver en sammenhængende og konsistent langsigtet fremskrivning af økonomien. Den er dermed et nyt beslutningsværktøj til de reformer og tilpasninger, som skal imødekomme de fremtidige samfundsforandringer. Rapporten præsenterer modellen, og analyserer spørgsmålet om holdbarheden af de offentlige finanser. De demografiske forandringer vil betyde, at de samlede offentlige udgifter systematisk vil løbe fra indtægterne svarende til, at der årligt mangler en finansiering på lidt over 1 mia. kr. (opgjort i 2019-niveau). Størrelsesordenen af holdbarhedsproblemet understreger behovet for reformer, som kan styrke økonomien og holdbarheden på længere sigt. Hvis reformer udsættes, vil holdbarhedsproblemet vokse. Analyser viser at blandt andet en forøgelse af pensionsalderen i takt med den stigende levetid samt besparelser i den offentlige sektor vil kunne give væsentlige bidrag til løsning af holdbarhedsproblemet. Beregninger viser samtidigt, at der ikke er en enkelt reform, der realistisk kan løse problemet. En løsning af holdbarhedsproblemet vil kræve reformer på en række område.

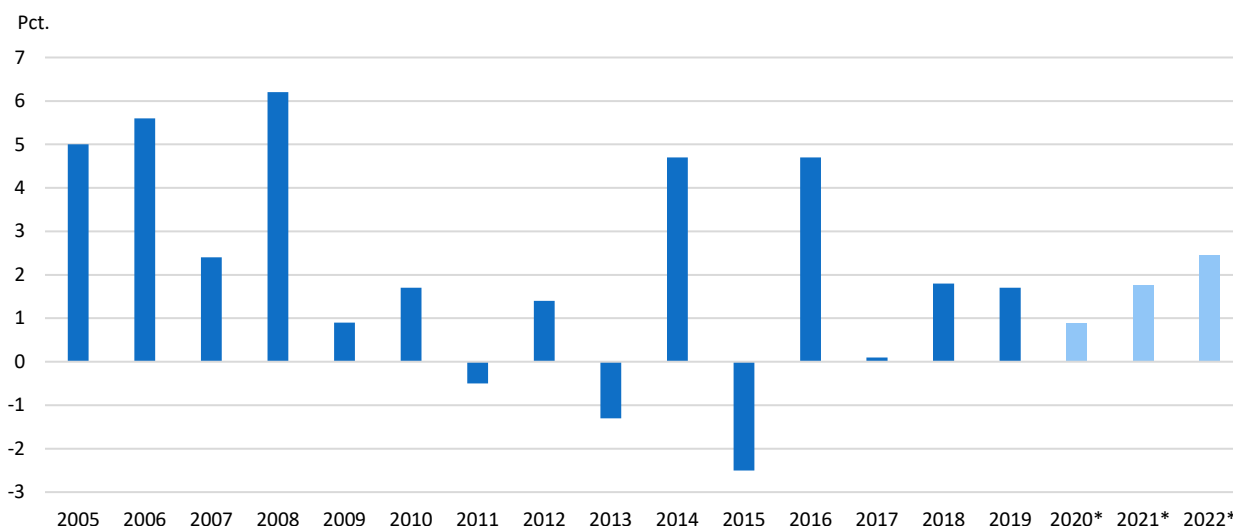
Kapitel 1 Konjunkturudsigter

Verdensøkonomien befinder sig i et betydeligt opsving. IMF skønner i konjunkturvurderingen fra juli, at det globale BNP stiger 6,0 pct. i 2021 og 4,9 pct. i 2022. Det sker efter fald i globalt BNP på 3,2 pct. i 2020 som følge af nedlukninger og restriktioner på erhvervsaktivitet. Vaccineudrulningen kombineret med omfattende finanspolitiske pakker og lempelige finansielle forhold er med til at styrke væksten i de mere udviklede lande. Der er store forskelle i genopretningen på tværs af lande, som særligt går trægt i mellem- og lavindkomstlande med langsommelig vaccineudrulningen. IMF peger på, at risici for verdensøkonomien særligt knytter sig til nye virusvarianter og en ujævn global vaccineudrulning.

Grønland kom bedre gennem covid-19 pandemiens 1. år end de fleste andre lande. Den økonomiske vækst – rensset for prisudviklingen – blev knap 1 pct. i 2020, *se figur 1.1*. Landets geografiske lokalisering og mulighederne for effektivt at mindske smitterisikoen via rejserestriktioner har mindsket behovet for nedlukninger og restriktioner med deraf afledte negative økonomiske konsekvenser. Pandemiens negative konsekvenser er særligt koncentreret om turist- og rejseerhvervene.

I 2021 er væksten taget til og ventes at blive 1,8 pct. Der er fremgang i beskæftigelsen, og væksten er høj inden for bygge- og anlægsområdet og privatforbruget. Fangstmængderne i det havgående rejefiskeri er desuden stigende som følge af højere kvoter. Usikkerheden for fiskeriet knytter sig fortsat til prisudviklingen på fisk og skaldyr.

Figur 1.1 Vækst i Grønlands bruttonationalprodukt, 2005-2022



Note: Væksten er opgjort i 2010-priser, kædede værdier. Data for 2018-2019 er foreløbige nationalregnskabstal, mens 2020-2022 er baseret på Økonomisk Råds prognose.

Kilde: Grønlands Statistik og Økonomisk Råd.

Væksten i 2022 ventes at blive i størrelsesordenen 2,5 pct. Vækstudsigten for 2022 er blandt andet påvirket af pandemins videre udvikling samt hastigheden for vaccineudrulning både i Grønland og omverdenen, som vil have stor betydning for grønlandsk turisme. Bygge- og anlægsaktiviteten ventes at forblive meget

høj næste år, og bl.a. aktiviteten i tilknytning til lufthavnsbyggerierne vil fylde meget.

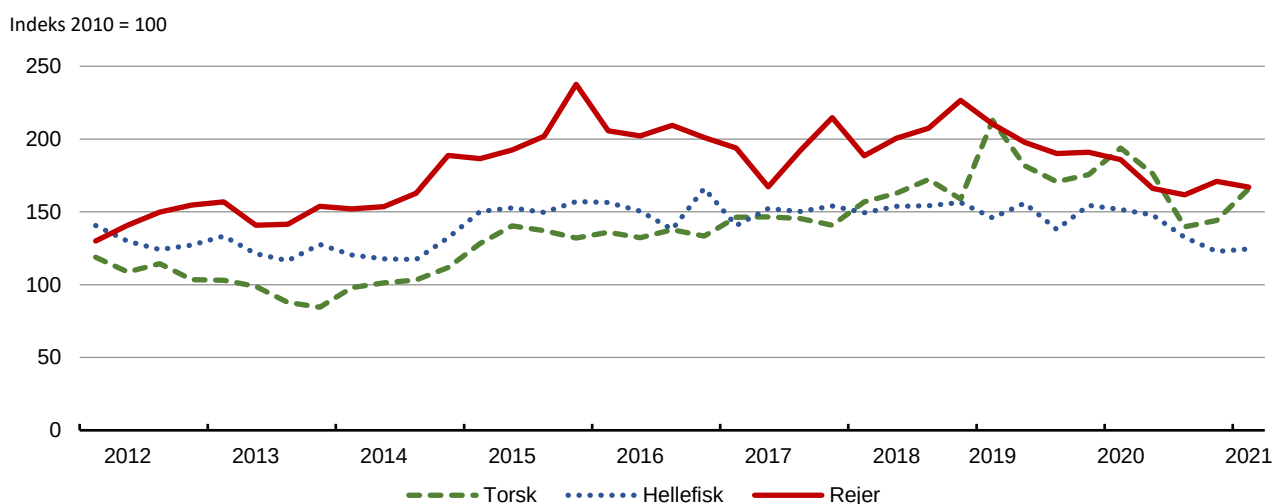
Arbejdskraftproblemet vil derfor fortsætte i de kommende år, hvor beskæftigelsen vil være høj med mangel på kvalificeret arbejdskraft og vanskeligheder ved at rekruttere både indenlandsk og tilkaldt arbejdskraft. Der er stort set ikke arbejdsløse personer i landet med en kompetencegivende uddannelse. De strukturelle udfordringer på arbejdsmarkedet består især i at få styrket kompetencerne blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen og få styrket uddannelsesniveauet.

1.1 Fiskeriet

Efterspørgslen efter fiskeprodukter er faldet under coronakrisen som følge af mindre salg til restauranter, kantiner mv. på de vigtigste eksportmarkeder. Kinesisk krav om sundhedscertifikater på landets fødevarieimport har også bremset eksporten af grønlandske fiskeprodukter. Priserne på de vigtigst fiskeprodukter er 10-18 pct. lavere i 1. kvartal 2021 sammenlignet med priserne i 1. kvartal 2020.

Prisudsving i denne størrelsesorden er ikke usædvanligt i fiskeriet, fx faldt eksportpriserne på rejer med 30 pct. fra 4. kvartal 2015 til 2. kvartal 2017, for siden at rette sig op igen. Set over en årrække ligger prisen på fisk og skaldyr fortsat i den høje ende, *se figur 1.2*.

Figur 1.2 Gennemsnitlige priser på fisk og skaldyr, 2012- 2021



Note: Seneste observation er 1. kvartal. 2021

Kilde: Grønlands Statistik.

Markedsudviklingen peger i retning af stabile eller stigende fiskepriser. Der er udsigt til et betydeligt internationalt opsving i 2021 og 2022, som understøttes af vaccineudrulning, lempelig finanspolitik og finansielle forhold samt en normalisering af forbruget på vigtige eksportmarkeder. Store lagre af frosne fiskeprodukter kan dog midlertidigt dæmpe eksportpriserne på det markedssegment.

OECD og FAO forventer stigende fiskepriser i 2022, som følge af færre restriktioner på hoteller, restauranter, kantiner mv. En stor andel af fiskeprodukter forbruges uden for eget hjem. Frem mod 2030 venter OECD moderat stigende priser på fisk og skaldyr som følge af indkomstfremgang og voksende

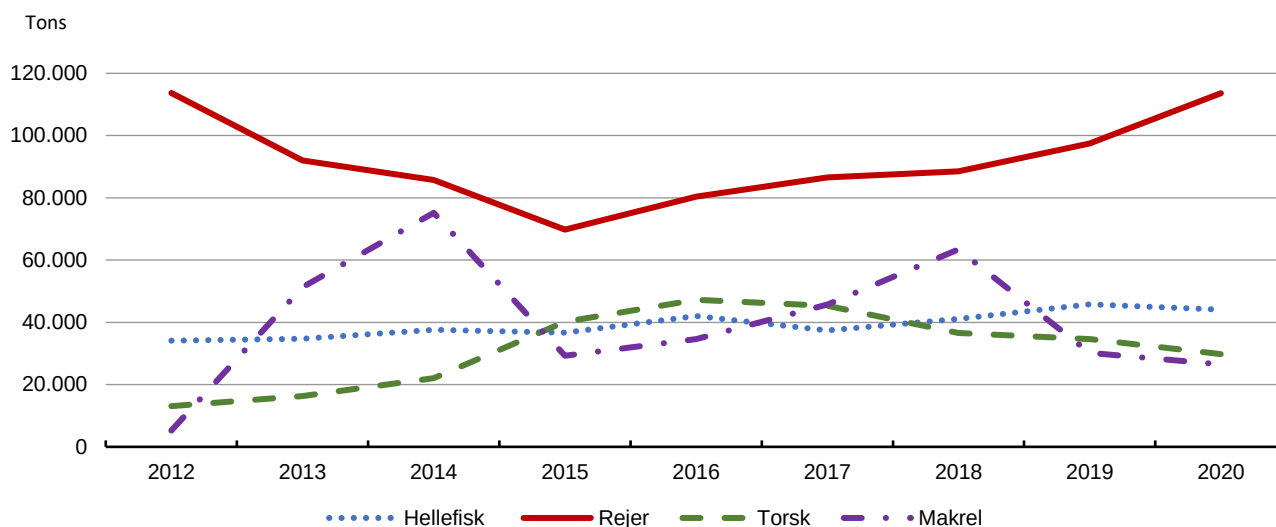
befolkninger, især i Asien. Prisen på fisk og skaldyr ventes at stige lidt mindre end den generelle prisudvikling.

Rejefangsten i grønlandske farvande steg med 17 pct. i 2020, og det er dermed 5. år i træk med fremgang i fangstmængderne, *se figur 1.3*. Kvoterne har i flere år afspejlet den biologiske rådgivning, og rejefiskeriet er MSC-certificeret som bæredygtigt. Rejekvoten for 2021 er øget med yderligere 5.000 tons for Vestgrønland og 2.250 tons for Østgrønland, svarende til en mængdemæssig vækst på lidt over 6 pct. Det kan isoleret set bidrage til at øge det reale grønlandske bruttonationalprodukt i størrelsesordenen 1 pct. i 2021.

Til gengæld faldt fangstmængderne af hellefisk, torsk og makrel i 2020. For det pelagiske makrelfiskeri er udsving i fangstmængderne en naturlig konsekvens af de vandrende bestandes skiftende ophold i grønlandsk og internationalt farvand. Som kyststat til makrel kan grønlandske fartøjer fiske i international zone, hvor al makrelfangst skete i 2020.

For indenskærs hellefisk og torsk er kvoterne væsentlig højere end den biologiske rådgivning, og fiskeriet er hverken biologisk eller økonomisk bæredygtigt. Antallet af udstedte og udnyttede licenser i det kystnære fiskeri efter hellefisk og torsk er steget voldsomt i de seneste 7-8 år og mange familiers økonomi er blevet afhængig af udviklingen i dette fiskeri. I 2020 var der 2.177 licenser til kystnært hellefiskeri og 1.756 licenser til kystnært torskefiskeri. Fiskerikommissionen fremlægger i september 2021 anbefalinger til ny fiskerilov, som blandt andet skal sikre et bæredygtigt fiskeri, jf. kapitel 2.

Figur 1.3 Grønlandske fiskere og fartøjers fangst i grønlandsk farvand, 2012-2020



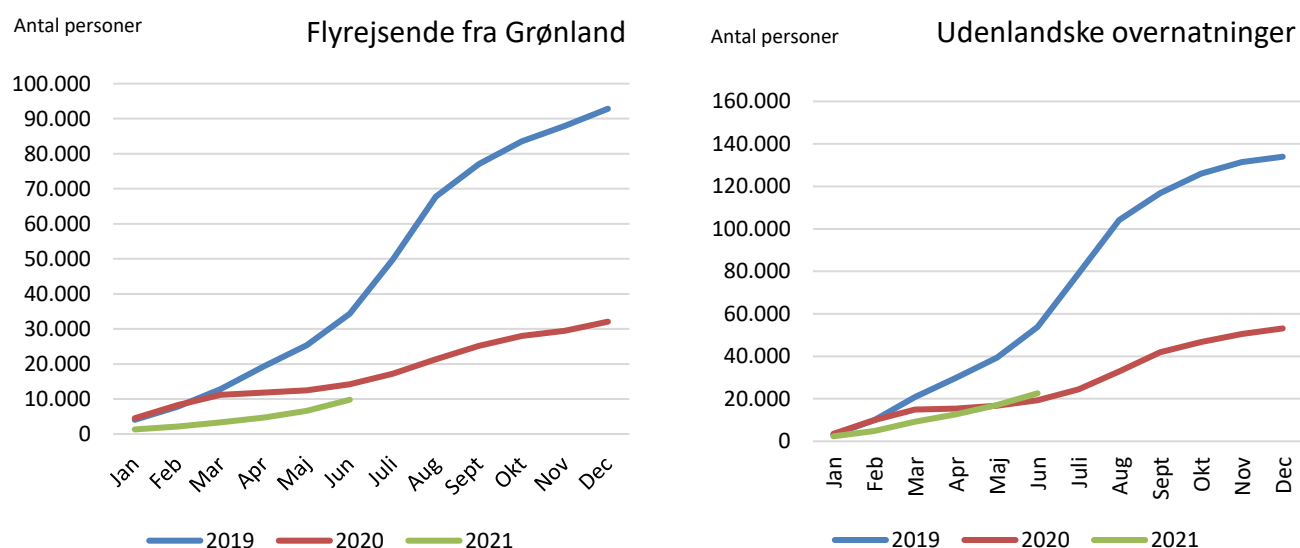
Note: I fangsterne af makrel er medtaget den del af makrellerne, som bliver opfisket i ICES internationale farvande.
Kilde: Grønlands Statistik.

1.2. Turisme

Antallet af udenlandske flybesøgende og udenlandske overnatninger på hoteller og restaurationsbesøg er fortsat beskedent, og krydstogtsbesøg er midlertidigt ophørt. Som konsekvens af genindførslen af rejserestriktioner var der 74 pct. færre flyrejsende fra Grønland fra januar til maj 2021 sammenlignet med samme periode før coronakrisen i 2019, *se figur 1.4*. Antallet af udenlandske hotelovernatninger i årets første tre måneder var cirka halveret i forhold til samme måneder i 2019, og en stor del af disse udenlandske overnatninger er formentlig relateret til tilkaldt udenlandske arbejdskraft og altså ikke udtryk for egentlig turistbesøg. Rejserestriktionerne rettet mod at forhindre corona-smitte berører omkring 5,5 pct. af grønlandsk (brutto)værditilvækst, hvor flytransporten alene står for ca. 3 pct. af værditilvæksten. Omkring 2,5 pct. af værditilvæksten sker inden for hoteller og restauranter, rejsearrangører, turistture mv.

Der blev indført hjælpepakker målrettet virksomheder inden for turisme i 2020 og 2021. De har bidraget til midlertidigt at holde hånden under erhvervet, men fornyet smittespredning og rejserestriktioner har øget usikkerheden for turismen i Grønland. Turisme er følsom over for smitterisici, og risikoen for nye restriktioner knyttet til lufttrafik, rejseregler, karantæne mv. kan holde turister tilbage. Det gælder især blandt mere velstående turister, som vælger at rejse til Grønland.

Figur 1.4 Flypassagerer fra Grønland og udenlandske hotelovernatninger, 2019-2021



Note: Akkumulerede tal, år-til-dato.

Kilde: Grønlands Statistik.

Tilbagegangen inden for turismen viser, hvor følsom erhvervet er overfor smittesituationen både i Grønland og omverdenen. COVID-19 pandemien har været mere langtrukket end først antaget i 2020, og nye virusmutationer har vist sig at være meget smitsomme og hurtigt at kunne brede sig globalt. Der er derfor en voksende international erkendelse af, at der ikke sker en normalisering inden for kort tid, og at den nye virkelighed vil indebære en fortsat latent smitterisiko i de kommende år. Med forskellige hastigheder i udrulningen af vaccine og nye mutationer vil der fortsat være lommer med smittespredning og der kan derfor opstå situationer med behov for midlertidige rejserestriktioner og lokale nedlukninger. For

turismeerhvervet i Grønland er en omfattende og effektiv udrulning af vaccination af befolkningen afgørende. Det vil mindske risikoen for lommer med smittespredning i landet, men der vil fortsat kunne komme smitte til landet som kræver, at der tages stilling til nye rejserestriktioner. Det drejer sig blandt andet om, hvornår de skal igangsættes og en afklaring i forhold til krav til vaccinationer (coronapas), test og eventuel karantæne, herunder om der skal være en differentiering efter geografi (rejsemønstre, udrejseland) og formål (erhverv/turisme/private).

1.3 Råstofudvinding

Aktiviteten inden for råstofudvinding er meget afhængig af den globale økonomiske udvikling. Investeringer i mineralefterforskning udgjorde 239 mio.kr. i 2018 og 212 mio.kr. i 2019. Investeringerne i 2020 var på et væsentligt lavere niveau end 2019 grundet COVID-19-pandemien. Aktuelt er der 9 fremskredne mineralprojekter, hvoraf 2 er i drift og 1 er i en indledende anlægsfase, se *tabel 1.1*.

Tabel 1.1. Udvalgte mineralprojekter

Projekt	Status	Beskæftigede
Greenland Ruby A/S Aappaluttoq (rubin og lyserød safir)	Driftsfase (Udnyttelsestilladelse: 2014)	30-35
Hudson Greenland A/S Kangerlussuaq (anorthosit)	Driftsfase (Udnyttelsestilladelse: 2015)	25-50 ansatte (ca. 25 på sitet til enhver tid)
Ironbark A/S Citronen Fjord (Zn, Pb)	Indledende anlægsfase (Udnyttelsestilladelse: 2016)	Anlægsfase: Op til 300* Driftsfase: Op til 475*
London Mining Greenland A/S Isukasia (Fe)	Diverse godkendelses-ansøgninger afventes (Udnyttelsestilladelse: 2013)	Anlægsfase: 1.500-3.300* Driftsfase: 680-810*
Nalunaq A/S Napasorsuaq (Au)	Nye efterforskningsaktiviteter (Udnyttelsestilladelse: 2003)	
Greenland Minerals A/S Kuannersuit (Kvanefjeldet) (REE, U, Zn, flusspat)	Ansøgning om udnyttelsestilladelse er modtaget. VVM og VSB er for nuværende i offentlig høring	Anlægsfase: Op til 1.121* Driftsfase: 715*
Tanbreez Mining Greenland A/S Killavaat Alannguat (Kringlerne) (Zr, REE, Nb, Ta, Y)	Diverse godkendelses-ansøgninger afventes (Udnyttelsestilladelse: 2020)	Anlægsfase: op til 140 (uden kemisk forarbejdning) Driftsfase uden kemisk forarbejdning: 80
Dundas Titanium A/S Nordgrønland (Ti)	Diverse godkendelses-ansøgninger afventes (Udnyttelsestilladelse: 2020)	Anlægsfase: op til 270* Driftsfase: 175*
Greenland Resources Inc. Malmbjerget (Østgrønland) (Mo)	Ansøgning om udnyttelsestilladelse forventes i 2022	Anlægsfase: Estimeret til 500 Driftsfase: Estimeret til 300

* Forventet

Kilde: Råstofstyrelsen

Greenland Ruby A/S udvinder rubiner og lyserøde safirer ved Aappaluttoq i nærheden af bygden Qeqertarsuaat. Minen beskæftiger omkring 30 personer, men har indtil videre haft beskeden eksport af rubiner. Det andet projekt som er i drift, er Hudson Greenlands anorthositprojekt ved Kangerlussuaq

fjorden. Minen blev åbnet i september 2019, men produktionen blev siden indstillet mens selskabet søgte midler til refinansieringen. Produktionen blev genoptaget i september 2020 og beskæftiger omkring 25 i minen.

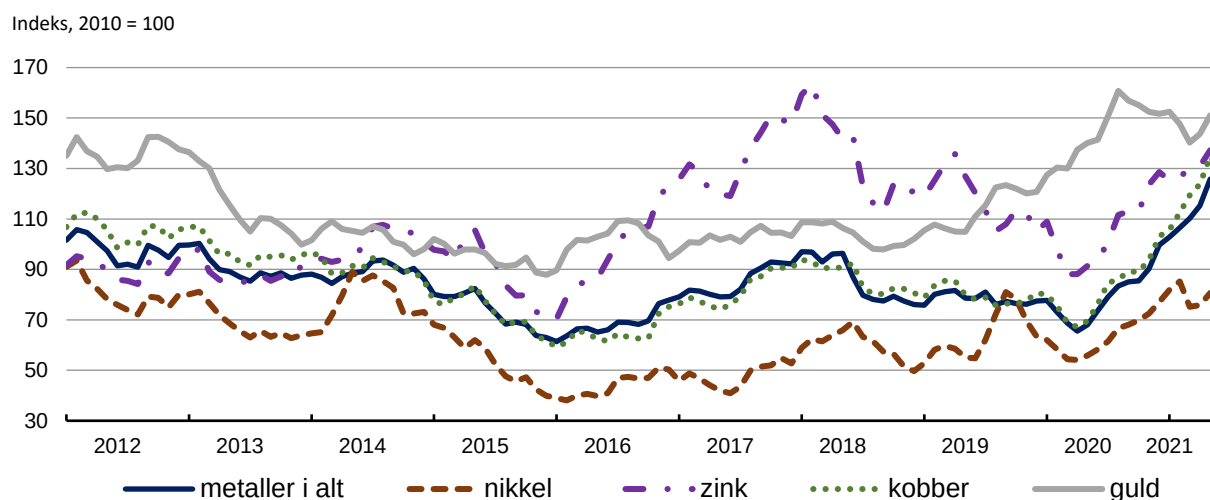
Ironbark A/S fik en udnyttetilladelse i 2016 til udvinding af zink og bly ved Citronen Fjord i Nordgrønland. Selskabet har siden arbejdet på en plan for at skaffe nødvendig kapital til projektet. Der er tale om et projekt med beskæftigelse til næsten 500 personer i driftsfasen, hvoraf kun et fåtal kan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

Ud over de ovennævnte projekter, som er i driftsfasen eller i indledende anlægsfase, er der yderligere 4 projekter med udnyttetilladelse, men endnu ikke påbegyndt anlæggelse. London Mining Greenland A/S fik i 2013 udnyttetilladelse til udvinding af jern ved Isukasia i Vestgrønland. Selskabet arbejder fortsat på at tilvejebringe et grundlag for at anlægge og drive en jernmine. Nalunaq A/S som er ejet af AEX Gold Inc. har planer om at genåbne guldminen ved Nanortalik i Sydgrønland samt foretage efterforskning ved tidligere lokaliserede forekomster af guld i området. Projektet er i efterforskningsstadiet, hvorfor der endnu ikke er offentliggjort detaljerede produktionsplaner. Tanbreez Mining Greenland har i august 2020 fået en udnyttetilladelse til at udvinde sjældne jordarter ved Killavaat Alannguut i Sydgrønland. Anlæggelsesfasen forventes at tage 2-3 år og vil skabe omkring 80 lokale arbejdspladser i produktionsfasen. Dundas Ilmenite Titanium Project som er et datterselskab af Blue Jay Titanium Mining Company, har i december 2020 fået en udnyttetilladelse til at udvinde ilmenite. Beskæftigelsen ved projektet ventes at blive op mod 270 personer i anlægsfasen og 175 personer i driftsfasen.

I starten af juli 2021 sendte Naalakkersuisut en høring i gang vedrørende forslag til Inatsisartutlov om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran. Forslaget ventes at blive fremsat ved efterårssamlingen 2021. På kulbrinteområdet blev der godkendt en ny strategi for 2020-2024 i januar 2020 af det daværende Naalakkersuisut. Formålet med strategien var at forny interessen for olieboringer gennem en kombination af attraktive skatteforhold, gratis data samt øget markedsføringsindsats. Det nuværende Naalakkersuisut har i juni 2021 besluttet at suspendere strategien og standse fremtidig efterforskning af olie i Grønland, under hensyntagen til naturen, fiskeriet og den globale klimakrise.

Priserne på en række mineralske råstoffer har været stigende siden 2020, se figur 1.5. Verdensbanken fremhæver i den årlige *Commodity Markets Outlook* fra april 2021, at priserne på en række metaller forventes at stige op til 30 pct. ift. 2020, for derefter at falde lidt igen i 2022. Prisstigningerne har baggrund i en højere efterspørgsel efter mineraler, der bl.a. anvendes i elektronik, batterier mv., foranlediget af transitionen af energiforbruget væk fra fossile brændstoffer, samt forsyningsforstyrrelser.

Figur 1.5 Verdensbankens indeks for metalpriser, 2012-2021



Note: Prisindeks i USD. Seneste observation er juni 2021.

Kilde: World Bank Commodity Markets Outlook

Udviklingen i verdensmarkedspriserne på råstoffer har generelt været gunstig, men råstofsekskabernes investeringsvillighed er også stærkt afhængige af vilkårene for udvinding. En samlet vurdering kan findes i den private canadiske tænketank Fraser Institutes årlige oversigt over vilkårene for minedrift i forskellige lande og regioner. Der er tale om en spørgeskemaundersøgelse i branchen og der skal tages forbehold for, at kun få selskaber spørges. Det er dog bekymrende, at Grønland er faldet fra en placering i bedste fjerdedel i 2014 i selskabernes opfattelse af, hvor attraktive de forskellige landes politikker på mineområdet er (Fraser Institutes *Policy Perception Index*¹) til en placering i den dårligste halvdel i 2020. Undersøgelsen er foretaget før beslutningen om at stoppe for udvinding af sjældne jordarter, når uran er et biprodukt (kuannersuit-projektet) samt suspendering af kulbrintestrategien.

1.4. Investeringer

Der er høj aktivitet inden for bygge- og anlægsområdet i Grønland, hvor store projekter er sat i gang og flere store projekter også er i støbeskeen.

I efteråret 2019 påbegyndtes arbejdet med anlæggelsen af lufthavnen i Nuuk og aktuelt er halvdelen af de nødvendige sprængninger gennemført. Arbejdet er nu så langt fremskredent, at opførelsen af terminalbygninger kan påbegyndes. I efteråret 2020 blev anlægsarbejdet for lufthavnen i Ilulissat påbegyndt og forventes at blive færdigt sidst i 2024. Dårligt vejr og coronasituationen har forsinket projektet med op til 12 måneder. Den samlede finansieringsplan for lufthavnene i Nuuk og Ilulissat var oprindeligt på lidt over 3 mia. kr. I dette beløb var der ikke blevet taget højde for Kalaallit Airports

¹ <https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2020>

International's yderligere finansieringsbehov på 900 mio. kr. til såvel anlæg (ca. 728 mio. kr.) samt driftsudgifter til start på lufthavnene (ca. 140 mio. kr.), se afsnit 2.1.

Anlæggelsen af lufthavnen i Qaqortoq har været udbudt to gange. Det første udbud blev annulleret, mens der endnu ikke er taget stilling til de indkomne udbud i anden runde. Der bliver taget stilling til disse i sidste halvdel af 2021. Lufthavnen i Qaqortoq blev budgetteret til 669 mio. kr., men ligesom i Nuuk og Ilulissat, er udgifter til drift frem til ibrugtagningen ikke medtaget, og det må derfor forventes, at anlægsomkostningerne bliver højere.

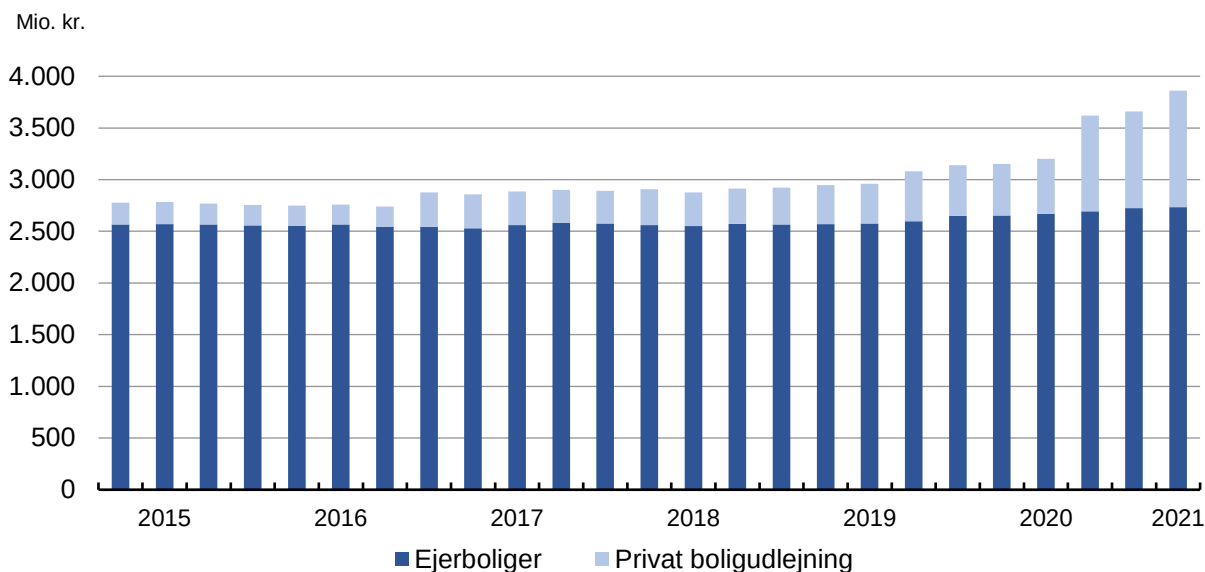
Et andet projekt, som er igangsat, er det fælleskommunale affaldshåndteringsselskab ESANI A/S. Der skal bygges to moderne affaldsforbrændingsanlæg i Sisimiut og Nuuk samt en række behandlingsanlæg til spildolie. Forbrændingsanlæggene forventes at kunne tages i brug i 2022 og 2023. Den samlede investeringssum forventes at være på 400 mio. kr.

Kommuneqarfik Sermersooq stiftede i 2017 Nuuk City Development til at varetage udviklingen af Nuuk, herunder også udvidelse af byen til området Siorarsiorfik. Selskabet har aktuelt igangsat byggeriet af en kombineret skole, AKO og daginstitutioner, brandstation og beredskabscenter, tunnel til Siorarsiorfik samt udvidelse af eksisterende tunnel. Investeringerne i disse igangsatte projekter forventes at udgøre omkring 2 mia. kr. samlet i perioden 2020 til 2026.

På baggrund af Naalakkersuisuts målsætning om, at den offentlige energiforsyning i videst muligt omfang skal være baseret på vedvarende energi i 2030, er der blevet udarbejdet samfundsøkonomiske analyser af opførelse af vandkraftanlæg til forsyning af Qasigiannguit og Aasiaat samt udvidelse af vandkraftforsyningen til Nuuk. Analyserne peger på, at en hel eller delvis udvidelse af energiforsyningen er rentabel. Investeringsomkostningerne for vandkraftværket, som skal forsyne Qasigiannguit og Aasiaat, forventes at udgøre 1.345 mio. kr. Udvidelsen af vandkraftværket ved Nuuk forventes at udgøre 1.675 mio. kr. i investeringsomkostninger. Vandkraftanlægsloven er sendt i høring og forventes at blive behandlet ved Inatsisartut samling til efteråret 2021.

Vurderet ud fra realkreditinstitutternes udlån ejerboliger og privat boligudlejning i Grønland har aktiviteten ved boligbyggeriet i de seneste år været klart stigende. Det samlede udlån til ejerboliger har været nogenlunde konstant svarende til, at der har været nye udlån af samme omfang som afdragene på realkreditudlån, da tabene på disse udlån er forsvindende små. Byggeriet af privat boligudlejning er derimod steget eksplosivt og er steget mere end 300 pct. på bare de sidste 5 år, se figur 1.6.

Figur 1.6 Realkreditinstitutternes udlån til Grønland, 2008-2021



Note: Seneste observation er 1. kvartal 2021.

Kilde: Grønlands Statistik.

De samlede bruttoinvesteringer er således meget høje i disse år, og ventes at blive over 33 pct. af BNP i 2022. Samtidig er der et stort underliggende investeringsbehov. Det har længe været et kendt problem, at der udestår et vedligeholdelsesefterslæb på de offentligt ejede boliger i Grønland. I alt er der 11.575 offentligt ejede boliger på landsplan, hvoraf omkring 6.700 af boligerne ejes af selvstyret. Vedligeholdelsesefterslæbet for selvstyrets boliger alene, er blevet opgjort til 1,9 mia.kr.2

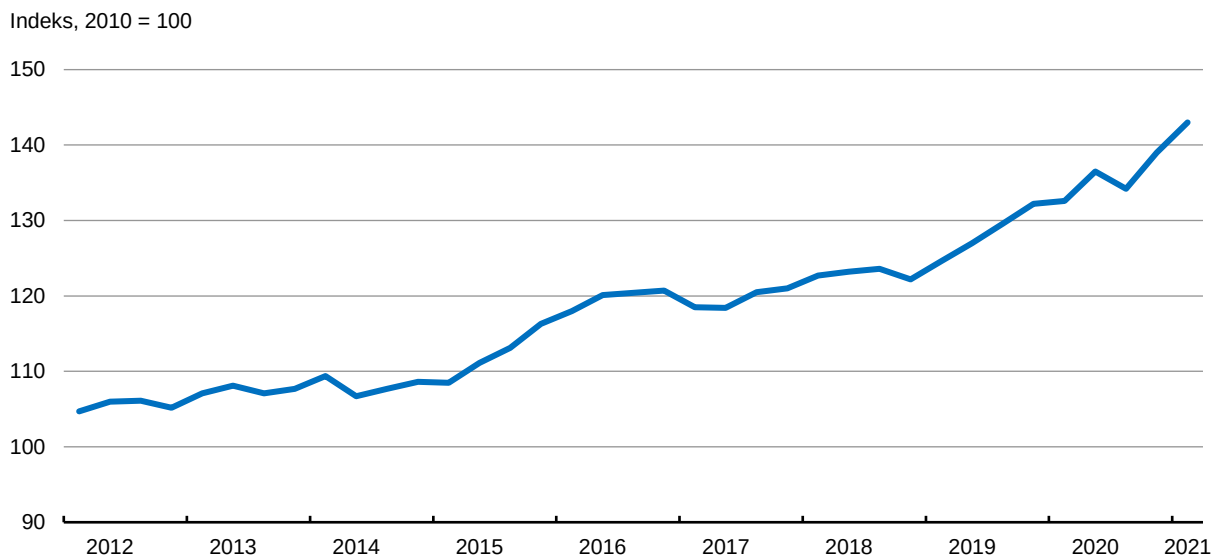
1.5. Forbrug og indkomster

Det private forbrug i Grønland udgør 7,1 mia. kr., svarende til 36 pct. af bruttonationalproduktet. Da en stor del af forbrugsvarerne importeres, har udsving i det private forbrug dog mindre betydning for konjunkturudviklingen end i de fleste andre lande, mens investeringer og eksport er af større betydning for de økonomiske udsving.

Konjunkturindikatorerne peger på pæn forbrugsvækst. I 1. kvartal 2021 var detailomsætningen i de tre største detailkæder 7,8 pct. højere end året forinden, *se figur 1.7*. De halvårlige forbrugerprisindeks viser kun moderate prisstigninger på varer i 2020, hvilket tyder på ret markant real forbrugsfremgang. Det kan spille ind, at rejserestriktioner mv. har påvirket forbrugsmønstret, hvor den enkeltes forbrug i udlandet er flyttet til grønlandsk forbrug. Det private forbrug indeholder mange importerede varer, og forbrugsfremgangen viser sig i højere grad i større import end i øget produktion af grønlandske varer. En del af privatforbruget består dog i grønlandske serviceydelse, og aktivitetspakken for turisterhvervet med rabatter på overnatninger og turistture var fx med til at øge den indenlandske turisme og forbrug (staycation) i 2020.

² Præsentation ved Departement for Boliger, Infrastruktur og Ligestilling vedr. Helhedsplan for boliger, Juni 2021

Figur 1.7 Detailomsætning, sæsonkorregeret, 2010-2021

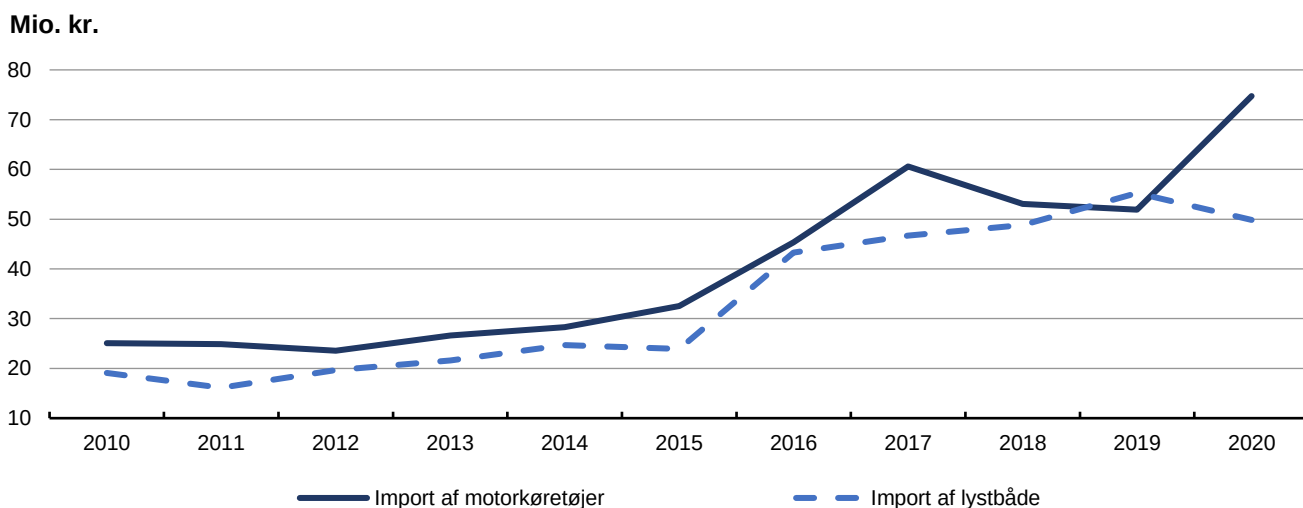


Note: Seneste observation er 1.kvt. 2021.

Kilde: Grønlands Statistik.

Den solide forbrugsefterspørgsel ses også i værdien af de importerede motorkøretøjer og lystbåde i 2020. Importen af motorkøretøjer er steget til 75 mio. kr. i 2020, det højeste niveau i mere end et årti, mens importen af lystfartøjer var 50 mio. kr., et lille fald fra 2019 men omtrent svarende til det høje niveau i de seneste 5 år, se figur 1.8. Fremgangen i forbruget synes ikke at være lånefinansieret. Bankernes udlån til husholdningerne var 2 mia. kr. i 1. kvartal 2021, hvilket svarer til udlånet i 1. kvartal 2020.

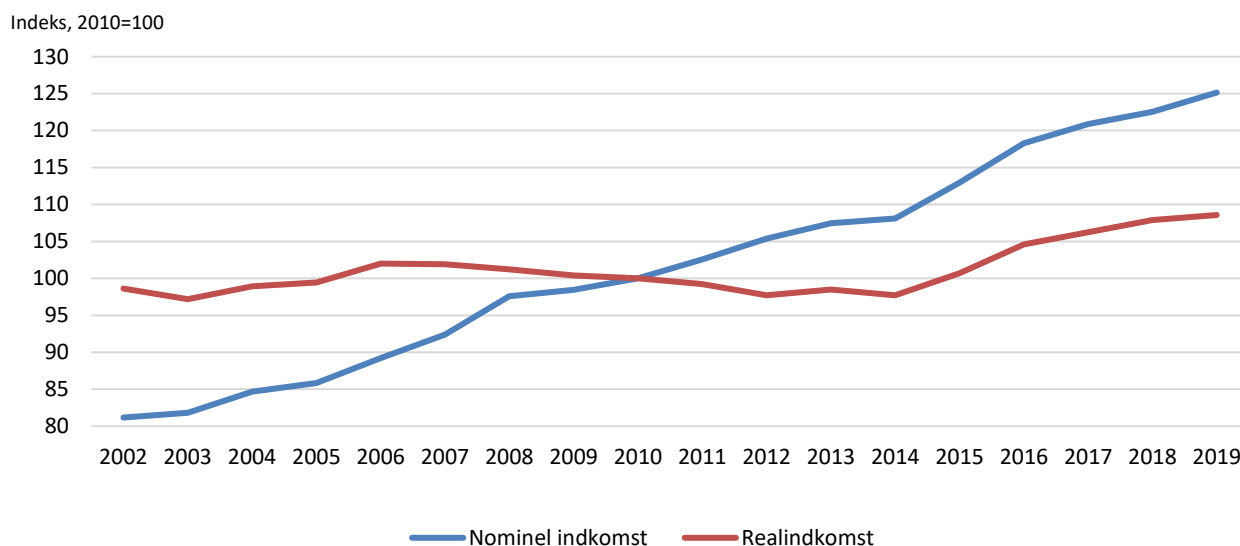
Figur 1.8 Import af motorkøretøjer og lystbåde, 2010-2020



Kilde: Grønlands Statistik.

Den gunstige forbrugsudvikling hænger sammen med stigende beskæftigelse og deraf følgende indkomstfremgang. Samtidig er de gennemsnitlige indkomster steget betydeligt siden 2015, blandt andet som følge af gode tider for fiskeriet med høje priser på fisk og skaldyr. Det er særligt erhvervsindkomsterne som er steget kraftigt siden 2015. Den gennemsnitlige realindkomst steg årligt ca. 2 pct. fra 2015 til 2019, som er det sidste år hvorfra der foreligger indkomststatistik, se figur 1.9.

Figur 1.9 Gennemsnitsindkomst i alt før skat, indeks 2010=100.



Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

Indkomstfremgangen ser ud til at være fortsat i 2020 og ind i 2021. Skatteoplysninger viser en fremgang på 1,6 pct. i afregnede indkomstskatter i 2020 i forhold til 2019.. Oplysninger om løbende afregning af indkomstskatskal dog tolkes varsomt da skattebetalinger er påvirket af ændringer i betalingsmønstre, udnyttelse af fradragsmuligheder mv. I 1. kvartal 2021 blev der betalt 1.220 mio. kr. i indkomstskatter, næsten på niveau med rekordbetalingen på 1.268 mio. kr. i 4. kvartal 2020.

1.6. Aktivitetsudviklingen og beskæftigelse

Økonomien ventes samlet set at vokse 5,2 pct. fra 2019 til 2022. Dermed kommer Grønland bedre gennem pandemien end de fleste andre lande. Tabel 1.2 viser de centrale nøgletal i prognosen.

Tabel 1.2 Forsyningsbalancen, årlig realvækst i pct.

	Andel af BNP i 2018	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
							Prognose		
Privat forbrug	36,1	0,2	1,5	0,9	0,4	1,9	1,5	1,5	1,0
Offentligt forbrug	44,8	-0,6	1,8	1,7	2,7	4,3	1,5	0,4	0,4
Bruttoinvesteringer	31,4	10,2	10,9	-4,1	-3,0	46,6	0,2	4,8	8,0
Eksport af varer og tjenester	38,8	-9,9	15,2	-3,8	8,4	-5,3	-5,0	3,0	2,0
Endelig anvendelse i alt	151,1	-0,6	5,9	-1,4	2,8	8,3	-0,3	2,2	2,6
Import af varer og tjenester	51,1	1,7	11,0	-3,5	5,0	18,9	-2,2	3,0	3,0
Bruttonationalprodukt	100,0	-2,5	4,7	0,1	1,8	1,7	0,9	1,8	2,5

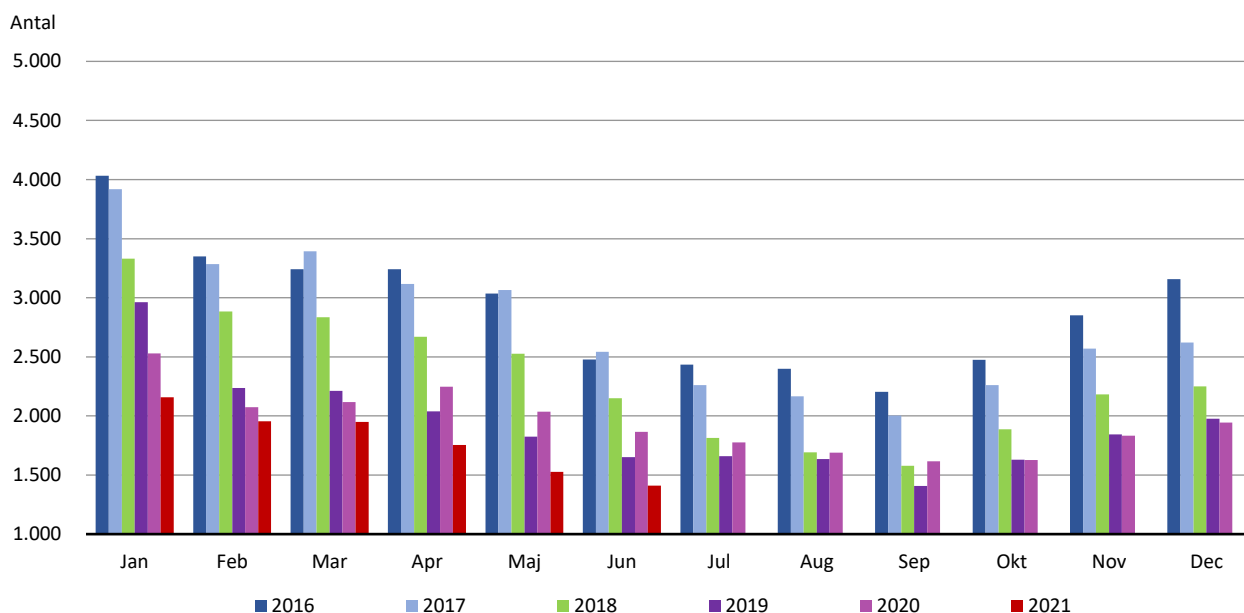
Note: 2015-2017 er endelige tal; 2018-19 er foreløbige tal; 2020-22 er Økonomisk Råds skøn.

Kilde: Grønlands Statistik og egne beregninger.

Der er usikkerhed knyttet til udviklingen i de enkelte efterspørgselskomponenter, dvs. det offentlige og private forbrug, investeringer, eksport og import. Faldet i eksporten i 2020 hænger sammen med fald i aktiviteten inden for hotel og turisme. Den gunstige eksportudvikling i 2021 og 2022 skyldes dels fremgang i det havgående rejefiskeri og flere turistindtægter fra 2022. Turistindtægter er eksport af tjenesteydelser i nationalregnskabet. Det private forbrug har været stigende og ventes at stige yderligere. Noget af forbrugsvæksten i Grønland kan aftage i takt med, at flere vil tage på udlandsrejser, mens udlændinges forbrug i Grønland til gengæld vil stige i takt med at rejsemønstrene normaliseres. Det offentlige forbrug ser ud til at være steget med ca. 1½ pct. i 2020 bedømt ud fra stigningen i antallet af offentligt fuldtidsansatte. Det er femte år i træk med markant fremgang i det offentlige forbrug. Det offentlige forbrug udgør dermed over 46 pct. af BNP – det er en af de højeste procentandele i verden – og fremadrettet planlægges betydeligt lavere offentlig forbrugsvækst. Endelig foretages der meget omfattende investeringer i ny infrastruktur, boliger og materiel i disse år. Det er den væsentligst årsag til den økonomiske fremgang i 2021 og 2022. Investeringerne ventes at udgøre 33 pct. af bruttonationalproduktet i 2021, hvilket er højt både i historisk perspektiv og i en international sammenligning. Aktuelle vurderinger af arbejdsmarkedet må baseres på antallet af registrerede arbejdssøgende. Det antal er faldet kraftigt siden starten af 2016, *se figur 1.10*. Faldet er kraftigst i byerne og vedrører især jobklare personer. I juni 2021 blev 1.410 personer registreret som arbejdssøgende, hvilket er et fald på 456 personer i forhold til samme måned året før. Personer, som er hjemsendt med lønkomensation, registreres ikke som arbejdssøgende.

Statistikken over arbejdssøgende er en optælling af de personer, der i løbet af en måned på et eller andet tidspunkt har henvendt sig til kommunen med arbejdsløshed som et problem. Statistikken påvirkes derfor af den administrative praksis i kommunerne og udsving en enkelt måned skal fortolkes varsomt.

Figur 1.10 Registrerede arbejdssøgende, 2016-2021



Note: Seneste observation er juni 2021.

Kilde: Grønlands Statistik.

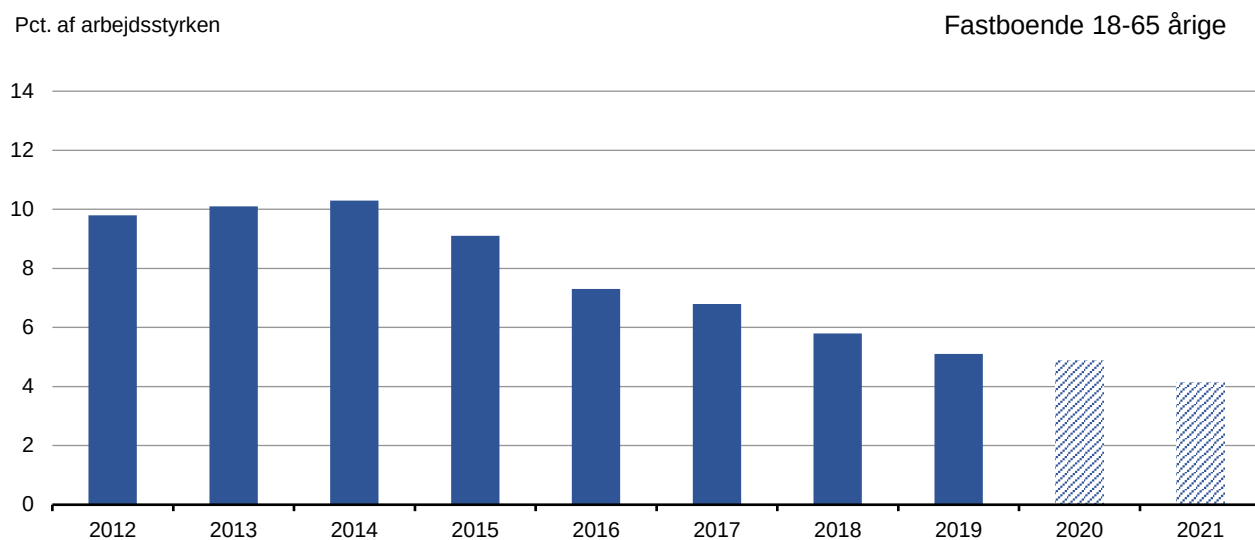
Grønlands Statistik offentliggør en årlig registerbaseret statistik over ledigheden blandt de fastboende 18-65-årige. Statistikken er det tætteste, man kan komme på noget, der er sammenligneligt med andre landes ledighedsstatistikker. Ledighedsstatistikken inkluderer ikke personer, der i samme måned har haft beskæftigelse og har meldt sig som arbejdssøgende. Antallet af ledige i 2019 var 1.387 svarende til en arbejdsløshed på 5,1 pct. af arbejdsstyrken mod 5,8 pct. i 2018 og 6,8 pct. tilbage i 2017.

Antallet af registrerede arbejdssøgende har i de senere år fulgt udviklingen i den gennemsnitlige ledighed i den registerbaserede statistik ret nøje, idet det månedlige gennemsnit for de registrerede arbejdssøgende har været 900-1.000 personer højere end ledighedsstatistikens gennemsnitlige ledighed pr. måned i alle årene fra 2012 til 2018. Kombineret med en antagelse om en nogenlunde uændret arbejdsstyrke giver en mekanisk fremskrivning en ledighedsprocent på 4,9 pct. i 2020 og på 4,1 pct. i 2021, se figur 1.11.

Sammenfattende viser statistikker og indikatorer, at beskæftigelsen har været stigende og ledigheden faldende siden 2014. Med en lille fremgang i 2021 er arbejdsmarkedet kommet betydeligt bedre gennem coronakrisen end i andre lande. Med udsigt til fornyet fremgang i 2022 vil presset på arbejdsmarkedet fortsætte, og dermed også behovet for at øge arbejdsstyrken eller tilkalde mere udenlandsk arbejdskraft.

Hovedudfordringerne på arbejdsmarkedet er stadig primært af strukturel karakter. Arbejdsløsheden er særlig stor blandt personer uden uddannelse efter folkeskolen. Registeropgørelsen for 2019 viser, at arbejdsløsheden for denne gruppe var 8,4 pct. mod 2,5 pct. for personer med en erhvervsuddannelse og 0,4 pct. for personer med en langvarig uddannelse.

Figur 1.11 Arbejdsløsheden blandt fastboende 18-65 årige, 2010-2021



Note: Tallene for 2012 til 2019 er fra Grønlands Statistik, mens tallene for 2020 og 2021 er Økonomisk Råds beregning.
Kilde: Grønlands Statistik samt egne beregninger.

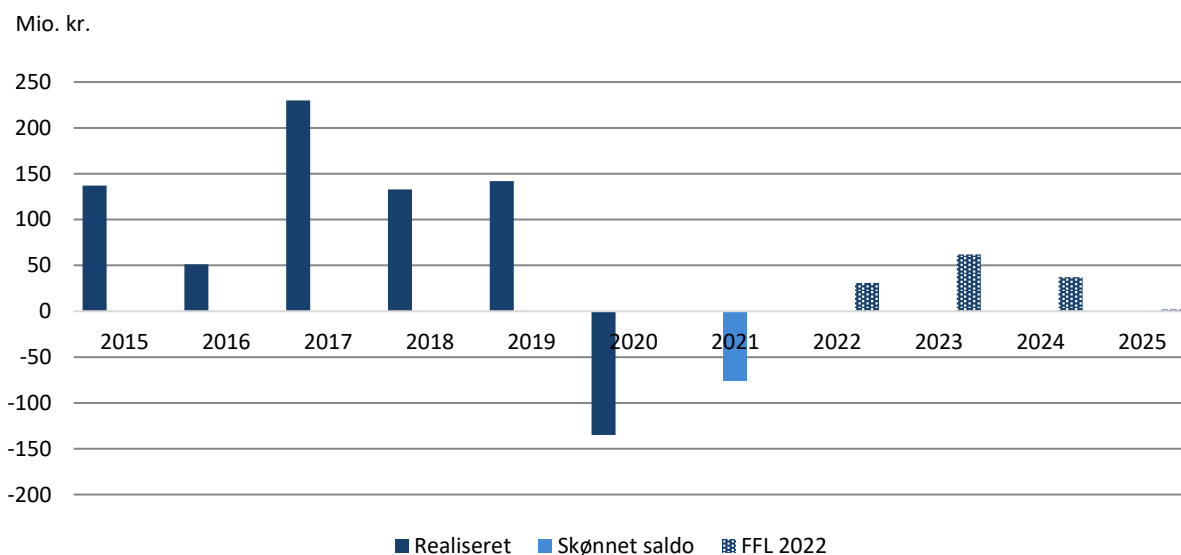
Kapitel 2 Økonomisk Politik

Konjunktursituationen er gunstig, og Covid-19 pandemien har ramt økonomien meget mindre end i andre lande. Udrulningen af vacciner skaber en ny situation for at håndtere pandemien, selvom der fortsat er risiko for en risikospredning, der kan udfordre vaccinerne effektivitet. Strukturelle barrierer – ikke mindst på arbejdsmarkedet – bremser fortsat mulighederne for at skabe grundlaget for en mere selv bærende økonomi med udgangspunkt i et flerstrengt erhvervsliv.

2.1 Offentlige finanser

Landskassen er væsentlig mindre påvirket af Covid-19 pandemien end antaget tidligere. Underskuddet (DA-saldoen) bliver i 2020 på 135 mio. kr. grundet merudgifter til sundhedsvæsenet, hjælpepakker og nødbeflyvning. Selvom underskuddet er anseeligt, er det væsentligt under de første skøn på et underskud på 455 mio. kr. For 2021 ventes et underskud på 76 mio. kr.

Figur 2.1 Landskassen – Drifts- og Anlægssaldo 2015-2025



Note: Positive tal angiver overskud. 2021 er et skøn, og 2022-2025 er budgetårene. For 2025 forventes et overskud på 2 mio. kr., og dermed stort set budgetbalance, hvorfor søjlen ikke fremgår tydeligt.

Kilde: Forslag til finanslov 2022.

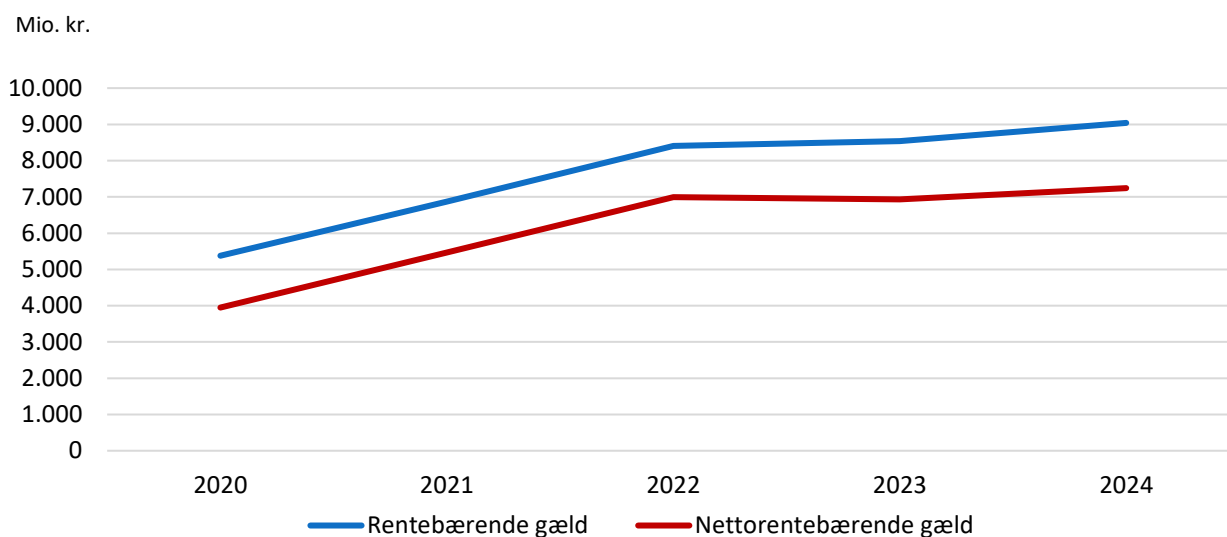
Forslag til finanslov 2022 er planlagt ud fra, at der skal være balance eller overskud mellem indtægter og udgifter opgjort ved DA-saldoen (Drift og Anlæg) i finanslovsperioden 2022-2025. Der lægges op til fastlæggelse af løbende krav om øget effektivitet i ressourceanvendelsen, hvor udvalgte områder forpligtes på resultatmål. Finanslovsforslaget indeholder også prioriteringer inden for ulighed, kunst og kultur, børn og unge, pensions- og ældreområdet, samt en styrkelse af rettighedsorganisationer. Endvidere er der indlagt en besparelse op til 25 mio. kr. (sundhedsområdet er fritaget). Der forventes med det fremlagte finanslovsforslag samlet et overskud på DA-saldoen på 132 mio. kr. over perioden 2022-2025

Kommunerne har samlet i 2020 haft et regnskabsmæssigt overskud, hvilket afspejler de gunstige konjunkturer med relativ høj aktivitet og lav ledighed. Den samlede situation dækker over forskelle mellem kommunerne, og for Avannaata Kommunua og Kommeqarfik Sermersooq er der et underskud. For 2021

forventes også samlet et overskud, men dog fortsat underskud for Avannaata Kommunía. Både Kommune Kujalleq og Avannaata Kommunía er presset på likviditeten og har fået forhøjet lånerammerne.

Selvom Landskassen i kraft af budgetpolitikken ikke har gæld, så skal Selvstyrets betydelige og stigende risikoeksponering via selvstyrejede selskaber medtages i en samlet vurdering af den finansielle eksponering. Den samlede nettorentebærende gæld – hvor gælden i de selvstyrejede selskaber er medtaget - forventes at øges fra 4 mia. kr. i 2020 til 7,2 mia. kr. i 2024, jf. figur 2.2. Stigningen skyldes øget gældseksponering i Selvstyrejede selskaber og særligt kommunernes aktieselskaber (by- og boligudviklingsselskaber). En negativ økonomisk udvikling i et eller flere af disse selskaber kan få store konsekvenser for landskassen. Aktiviteterne i selskaberne er i de fleste tilfælde samfundskritiske, hvilket vil sige, at de er af afgørende samfundsøkonomisk betydning og ikke kan undværes. De kan derfor ikke lukkes ned i tilfælde af økonomiske problemer, og Landskassen vil blive belastet for at holde aktiviteterne kørende. Denne risikoeksponering skal endvidere ses i sammenhæng med det uløste holdbarhedsproblem for de offentlige finanser, se kapitel 3.

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



Note: Nettorentebærende gæld er lig den rentebærende gæld minus likvide beholdninger.

Kilde: Forslag til finanslov 2022

Status vedr. lufthavnsprojekterne fremgår af "Redegørelse vedrørende lufthavns pakken og det yderligere kapitalbehov i Kalaallit Airports International A/S". For Kalaallit Airport- international³ (Lufthavnene i Nuuk og Ilulissat) vurderes der at være et yderligere finansieringsbehov på 900 mio. kroner som følge af øgede omkostninger til anlæg og bygninger forårsaget af øgede myndighedskrav, tilføjelser til projektet, prisstigninger, øgede finansieringsomkostninger samt indarbejdelse af driftsomkostninger. Beløbet planlægges lånefinansieret gennem eksterne finansieringskilder. Opgørelsen i figur 2.1 medtager (Selvstyrets andel) den øgede gældsoptagelse i Kalaallit Airport – International på 900 mio. kr.

³ Selskabet har en egenkapital på 2,1 mia.kr., hvor Selvstyret har en ejerandel på 2/3 og den danske Stat på 1/3. Staten har endvidere stillet en garanti for et lån på 450 mio. kr., som selskabet optager ved Den Nordiske Investeringsbank. Endeligt yder staten et genudlån på 450 mio. kr.

Projekterne i både Nuuk og Ilulissat er nu i anlægsfasen. Den forøgede gæld betyder en øget gældsbyrde for både Selvstyret og Staten og udskyder også tidspunktet, hvor der kan forventes udbyttebetalinger fra selskabet til Selvstyret. Samtidig kan Covid-19 krisen få betydning for de fremtidige trafikstrømme. Den samlede rentabilitet af projektet er derfor mindre end tidligere skønnet og usikkerheden knyttet til vurderingen er steget. Der udestår et spørgsmål om konsekvenserne for brugerbetalingen af de øgede omkostninger. Lufthavnene er i princippet brugerbetalte, men markante prisstigninger vil have en negativ effekt på trafikstrømmene.

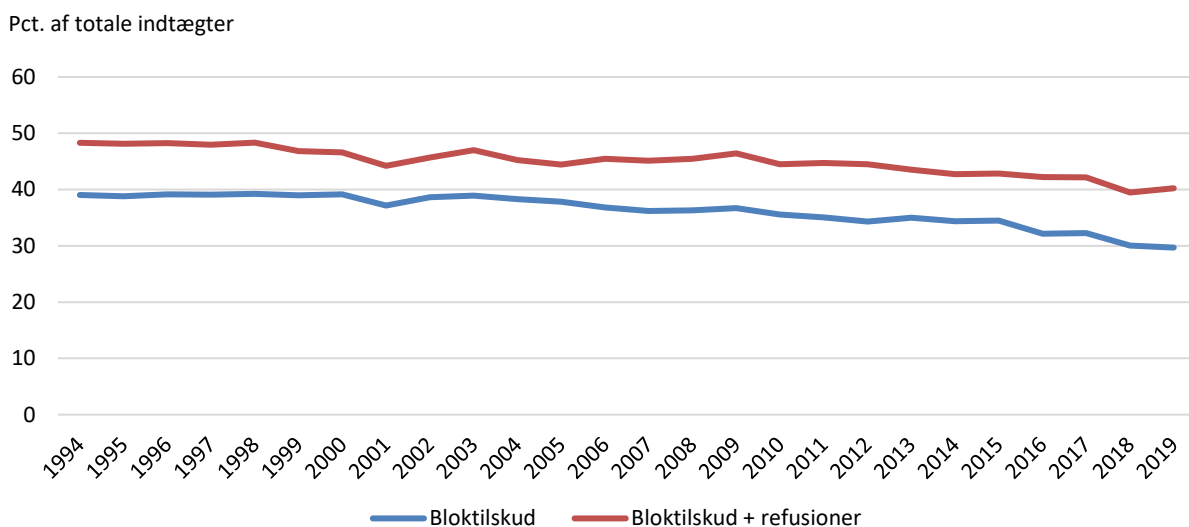
Kalaallit Airport – Domestic (lufthavnsprojektet i Qaqortoq) er oprindeligt skønnet til at have anlægsudgifter på 670 mio. kr., hvortil kommer driftsomkostninger. Lufthavnen opfylder ikke rentabilitetskravene og planlægges derfor direkte finansieret af landkassen. Der har været foretaget to udbud af opgaven med at anlægge landingsbanen i Qaqortoq. Første udbud blev annulleret i august 2020, da de indkomne tilbud lå prismæssigt væsentligt over det afsatte anlægsbudget. Andet udbud er udvidet da det indeholder både landingsbane og bygninger, og forventes afklaret i andet halvår af 2021. Projektet er endnu i en tidlige fase, og der er derfor behov for en politisk stillingtagen til projektet. I den forbindelse bør det i sammenhæng med den varslede samfundsøkonomiske analyse genovervejes, om udviklingen i det sydlige Grønland bedre kan understøttes på andre måder end ved bygningen af lufthavnen.

Omlægningen af trafikstrukturen betyder, at Mittarfeqarfiit mister betydelige indtægter, da de overskudsgivende forretninger tages ud af virksomheden. Der er varslet en snarlig afklaring af de organisatoriske og økonomiske rammer for Mittarfeqarfiit.

Udviklingen i de offentlige finanser skal også ses i lyset af et stigende vedligeholdelsefteerslæb. Det gælder i forhold til boliger, forsyningsanlæg og infrastruktur (havne og lufthavne/heliporte). Manglende vedligehold betyder en nedslidning af kapitalapparatet og dermed skubbes et problem ud i fremtiden. Det svarer reelt til en implicit låntagning idet der fremadrettet er behov for større investeringer for at reetablere kapitalapparatet.

Selvstyrets økonomi er afhængig af bloktilskuddet. Relativt er betydningen af bloktilskuddet dog faldet over de senere år fra at udgøre godt 40 pct. (50 pct. inklusive refusioner) af de samlede offentlige indtægter til at udgøre ca. 30 pct. (40 pct.) i 2019. Bloktilskuddet er fastlagt ved aftale og reguleres årligt ud fra pris- og lønudviklingen i Danmark. Det er derfor en indtægtskilde, der ikke påvirkes af den økonomiske udvikling, og det bidrager dermed til en stabilisering af de offentlige finanser, som senest anskueliggjort under Corona-krisen. Det relative fald i bloktilskuddet betyder, at afhængigheden af denne overførsel er reduceret. Der er dog store krav til yderligere reduktioner. Til eksempel bidrager ressourcerenteafgifter i fiskeriet med et årligt provenu i omegnen af 400 mio. kr., mens provenuet i 2010 kun udgjorde 22 mio. kr. Det er således en væsentlig ny indtægtskilde, men trods dette udgør provenuet kun omkring 3 pct. af de samlede offentlige indtægter.

Figur 2.3 Bloktilskud og refusioner som andel af samlede offentlige indtægter



Note: Samlede offentlige indtægter. Refusioner omfatter udgifter af Staten.

Kilde: Grønlands Statistik

2.2 Budgetlov

Inatsisartutlov om kommunernes og Grønlands Selvstyres budgetter og regnskaber (budgetloven) er under revision, og der er fremlagt et forslag. Hovedpunkterne i forslaget er:

- Budgetbalance: Den samlede budgetstilling (saldo for anlæg, drift, indtægter og tilskud) i en kommune eller Grønlands Selvstyre skal over 4 år (budgetår/finanslovsforslag plus budgetoverslagsår) være i balance eller udvise et overskud
- Realvækst: De samlede bevillinger til drift, tilskud og anlæg må maksimalt have en realvækst⁴ på 1 pct. i et år og samlet over 4 år på 2 pct.
- Anlægsinvesteringer: Inatsisartut kan godkende, at udgifter til investeringer i bolig-, erhvervs- og infrastrukturprojekter kan undtages fra ovenstående regler, forudsat at der foreligger en konsekvensvurdering til dokumentation af, at projektet har et samlet positivt samfundsøkonomisk afkast.

Den nye budgetlov vil være gældende fra og med 2023. Lovændringen indeholder nogle hensigtsmæssige tilpasninger og præciseringer, men fastholder grundtanken med en budgetlov.

Budgetloven spiller en afgørende rolle for planlægningen og prioriteringen af den økonomiske politik og dermed styringen af Selvstyrets og kommunernes økonomi. Det er vigtigt med en konsistent og langsigtet økonomisk politik. Det bidrager til stabilitet og til at undgå udsving og kriser. Budgetloven betyder ikke, at den overordnede styring af den offentlige økonomi sættes på autopilot eller at der ikke er plads til prioriteringer. Budgetlovens formål er at sikre at prioriteringer og beslutninger tages på et ensartet grundlag og med hensyntagen til implikationerne for Selvstyrets økonomi på både kort og lang sigt.

⁴ Med udgangspunkt i budgetlægningen baseret på sidste års priser.

Balancekravet spiller her en grundlæggende rolle for at undgå en u hensigtsmæssig gældsopbygning. Økonomien er sårbar grundet den store afhængighed af fiskeriet, og her særligt rejer og hellefisk. Selvstyret har samtidig en stor risikoeksponering i forhold til helt eller delvist Selvstyreejede virksomheder, jf. ovenfor. Coronakrisen har også vist værdien af igennem en årrække at have planlagt den økonomiske politik ud fra balancekravet, og derfor undgået en stor gældsbyrde. Det har givet frihedsgrader til at håndtere situationen, og selvom de offentlige finanser er påvirket, jf. ovenfor, er der ikke opstået en akut krisesituation. Omvendt har handlefriheden været et vigtigt signal, der i sig selv kan have en stabiliserende effekt.

Den nye formulering af balancekravet tager udgangspunkt i det aktuelle år og budgetårene og er på den måde fremadskuende. Det er centralt i et planlægningsmæssigt henseende, men det efterlader en udfordring i forhold til, at den faktiske udvikling kan afvige fra det planlagte. Derfor kan der, trods balancekravet, opstå systematiske underskud med deraf følgende gældsopbygning. Udviklingen de sidste år med en uventet coronakrise med deraf følgende behov for tiltag er et eksempel herpå. Der er også en risiko for en gældsopbygning grundet manglende disciplin i fastlæggelse af budgetterne. I følge budgetloven skal der hvert år udarbejdes en opgørelse af kommunernes og Grønlands Selvstyres budgetstilling i de foregående perioder, og den skal forelægges Økonomisk Råd til udtalelse inden offentliggørelse. Det er vigtigt at denne redegørelse ikke alene gør status over udviklingen og drager konsekvenser i forhold til eventuelle overskudsmål, men også vurderer realismen i den budgetlægning, der indgår som del af overholdelse af budgetlovens balancekrav. Balancekravet er et minimumskrav, og der vil være situationer, som aktuelt grundet effekterne af coronakrisen, hvor den økonomiske politiske børsigte mod ikke alene balance men overskud for, at det grundlæggende mål ikke skrider. I perioder med gode konjunkturer bør der som udgangspunkt være overskud i Landskassen.

Grænserne for realvæksten i driftsudgifterne er afgørende for at sikre, at en allerede stor offentlig sektor ikke vokser for hurtigt. Dette vil bremse mulighederne for at sikre en mere selv bærende økonomi, der kræver frigørelse af arbejdskraft fra det offentlige. Grænserne for realvækst er ikke en bremse på omstillinger og tilpasninger, men tværtimod et instrument til at sikre at der løbende tages stilling om de rigtige opgaver løses på den bedste måde. Det er afgørende løbende at øge effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor. Det giver mulighed for at løse opgaverne bedre og til lave omkostninger, og det frigør arbejdskraft til andre erhvervsområder. Det er uklart i hvilket omfang den maksimale grænse for den reale vækst over en 4-årig periode kun gælder for det aktuelle år og budgetårene, eller om det også er et tilbageskuende krav. Sidstnævnte er nødvendigt for at sikre, at den faktiske realvækst ikke systematisk overstiger vækstgrænsen. Det er også uklart, hvorledes den planlagte realvækst i praksis skal håndteres i budgetlægningen, da budgetterne også må fastlægges i årets lønninger og priser. Uden en fastlæggelse af principperne herfor er det ikke sikret, at den realiserede real vækst ligger under vækstgrænserne.

Vækstgrænserne for det offentlige forbrug indeholder tilpasningsmekanismer i forhold til den demografiske udvikling. Ved en befolkningsvækst over en 3-årig periode øges vækstgrænserne for driftsudgifterne med 80 pct., men befolkningsstilbagegang over en 3-årig periode reducerer grænserne med 50 pct. De asymmetriske grænser er begrundet i stordriftsfordele/ smådriftsulemper, og giver en hensigtsmæssig tilpasning ved mindre forskydninger i befolknings sammensætningen. Ved mere systematiske befolkningsforskydninger, som det er set igennem en årrække, vil asymmetrien kunne betyde en samlet

vækst over grænserne i budgetloven. Det udhuler grænsernes betydning i forhold til at sikre en ændring i den relative balance mellem den offentlige og den private sektor.

Der er en særlig problematik knyttet til, hvorledes anlægsinvesteringer skal håndteres. Det er vigtigt, at budgetloven ikke bremser mulighederne for at gennemføre rentable projekter. I diskussionen af dette spørgsmål er det vigtigt at sondre mellem samfundsøkonomisk rentabilitet og effekterne på finanspolitiske holdbarhed. En analyse af samfundsøkonomisk rentabilitet inkluderer alle fordele og ulemper ved en given aktivitet eller investering. Både fordele og ulemper kan bestå af direkte økonomiske effekter og mere indirekte effekter på levevilkår, erhvervsvilkår osv. En afgørende faktor er i hvilket omfang fordele også aflejres i form af eksplicitte betalingsstrømme i form af øgede skatte/afgiftsbetalinger, brugerbetaling e.l. og reducerede offentlige udgifter. Selvom et projekt opfylder kravene til at være samfundsøkonomisk rentabel (nutidsværdi af fordele overstiger nutidsværdien af ulemperne/omkostningerne) er der ingen garanti for, at de eksplicitte betalingsstrømme kan dække de eksplicitte udgifter. Som eksempel kan projekter have store effekter for trivsel, ventetider o.l., der ikke afspejler sig i øgede finansieringsbidrag. Såfremt dette er tilfældet, belaster projektet den finanspolitiske holdbarhed, da det reelt er underfinansieret, og derfor bør et sådant projekt ikke undtages fra budgetlovens grænser. Projekterne kan gennemføres, hvis der samtidig sikres en finansiering. Ifølge den nye budgetlov skal inatsisartut kunne undtage lovens bestemmelser for lånefinansiering af projekter, hvor en konsekvensvurdering viser, at projektet har et samlet positivt samfundsøkonomisk afkast. Dette bør i praksis operationaliseres ved, at projektet ikke belaster den finanspolitiske holdbarhed. Det vil sige, at lånefinansiering af fx boliger, erhvervs- og infrastrukturprojekter kun er begrundet, såfremt øgede brugerbetalinge eller andre afledte indtægter mindst kan finansiere renter og afdrag på gælden.

2.3 Reformer af fiskeriet

Fiskeriet er landets vigtigste erhverv, men det står over for en række udfordringer. Fiskerikommisjonen ventes snart at offentliggøre sin betænkning. Hovedformålet for kommissionens arbejde er at analysere fiskerisektorens udviklingsmuligheder og krav og muligheder for at sikre, at samfundet får mest mulig gavn af fiskerierhvervet og fiskeressourcerne.

Fiskerikommisjonen har i et debatoplæg⁵ betonet, at en rationel økonomisk forvaltning af fiskeriet, der kan give grundlag for det størst muligt langsigtede samfundsmæssige udbytte, bør bygge på følgende grundlæggende principper:

- Effektiv privat investeringsplanlægning i fiskerisektoren igennem lovfæstet tildeling af flerårige individuelle kvoter.
- Økonomisk effektiv udnyttelse af fangstmulighederne og kapaciteten i fiskerisektoren (fangst, forarbejdning og afsætning) igennem omsættelighed og fleksibilitet.
- En forvaltning, der afspejler de overordnede mål for fiskeriområdet og samfundsudviklingen, herunder at forvaltningen er effektiv og gennemsigtig.

Biologisk bæredygtighed er en forudsætning for at sikre den bedste samfundsøkonomiske udnyttelse af ressourcerne på sigt. Et fiskeri over det bæredygtige niveau giver et kortsigtet afkast på bekostning af det

⁵ Fiskerikommisjonen, 2019, Vores fisk - vores velfærd, Debatoplæg, Nuuk.

langsigtede afkast, og det samlede resultat bliver dårligere. Samtidig bryder en overudnyttelse af ressourcen med hensynet til bæredygtighed på tværs af generationer.

I forvaltningen af fiskeressourcerne fremhæver debatoplægget med afsæt i målsætningen om et økonomiske bæredygtigt fiskeri vigtigheden af at sikre i) eksklusivitet med hensyn til rettigheden, dvs. har fiskeren sin fangstrettighed af kvoten alene, ii) sikkerhed om rettigheden, dvs. fiskerens kvoteandel kan ikke fordeles til andre, iii) rettighedens varighed, dvs. fiskeren ved, hvor længe han råder over sin kvoteandel, og iv) overførbare af rettigheden, dvs. graden af retten til at overdrage eller sælge rettigheden, dvs. om omfanget af begrænsninger i, om kvoter eller kvoteandele kan købes og sælges.

I udgangssituation lever forvaltningen af fiskeriet på en række punkter ikke op til disse krav, jf. Fiskerikommisionen⁶. Det vedrører den del af fiskeriet, hvor kvoterne fastsættes over den biologiske rådgivning. Det gælder særligt jollefiskeriet af hellefisk, hvor der er fastsat kvoter markant over den biologiske rådgivning, udstedt et stort antal licenser, og også er fiskeri i såkaldte "kvotefrie områder", jf. Fiskerikommisionen⁷. Omvendt viser den stigende vægt, der er lagt på ressourcerenteafgifter i fiskeriet (primært rejer og udenskærs hellefisk fiskeri) de senere år, hvorledes samfundet kan få glæde af afkastet i fiskeriet.

I forhold til mulighederne for at skabe en mere selv bærende økonomi er det en stor udfordring, at landets vigtigste erhverv giver et samfundsøkonomiske afkast, der er mindre end det potentielle afkast. Det betyder, at der er bundet både mere kapital og arbejdskraft i erhvervet, end hvad et økonomisk effektivt fiskeri kræver. Disse ressourcer kunne mere hensigtsmæssigt være anvendt på andre områder og dermed bidrage til at sikre en mere flerstrengt erhvervsstruktur og dermed en mere selv bærende og robust økonomi.

Det er derfor helt afgørende, at der bliver fulgt op på Fiskerikommisionens anbefalinger for at sikre et mere bæredygtigt fiskeri og et større samfundsøkonomisk afkast. At følge disse anbefalinger er en afgørende forudsætning for at skabe grundlaget for en mere selv bærende økonomi.

Omstillingen af fiskeriet kan ikke effektueres hurtigt, da erhvervet skal have tid til at gennemføre omstillingerne. Ligeledes kan der være behov for en arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssig indsats for at understøtte alternative beskæftigelsesmuligheder for personer, der i dag er beskæftiget i fiskeriet. Det er imidlertid også vigtigt at understrege, at den aktuelle situation ikke er holdbar. En for stor tilgang af fiskere i forhold til det bæredygtige niveau for fiskeriet vil skabe en situation, hvor fiskernes indkomster falder, og mange vil ikke kunne opretholde en rimelig indkomst fra fiskeriet. Igangsættelse af en reformproces er derfor ikke alene god samfundsøkonomi, men også en sikring af, at personer aktuelt beskæftiget i fiskeriet ikke bliver sat i en vanskelig situation. Det vil også medvirke til at mindske problemet med mangel på arbejdskraft, jf. nedenfor.

⁶ Fiskerikommisionen, 2019, Økonomiske forvaltningsprincipper, Baggrundsnotat. Nuuk.

⁷ Fiskerikommisionen, 2021, Status og udfordringer i det kystnære fiskeri efter hellefisk i område 47, baggrundsnotat. Nuuk.

2.3 Reformbehov og proces

Forslag til finanslov 2022 indeholder få reformforslag, men det annonceres, at der senere vil blive fremlagt planer og en række initiativer som led i en flerårig proces. Reformplanerne forventes bundet sammen i en ny kommende Holdbarheds- og Vækstplan, og vil tage udgangspunkt i følgende reformspor:

- En sammenhængende reform på økonomi- og skatteområdet
- Uddannelses- og arbejdsmarkedsindsatser afstemt med samfundets behov
- Erhvervsudvikling og jobskabelse
- En klar, tidssvarende og langsigtet boligpolitik
- Reform af centraladministration samt bedre og mere sammenhængende opgaveløsning i den offentlige sektor

Det er vigtigt med et grundigt forarbejde for at skabe forståelse for behovet for reformer og de konkrete tiltag. Samtidig er det også vigtigt at få en reformproces igangsat. Mange problemer er velkendte og har været diskuteret igennem længere tid. En udskydelse af reformerne vil på en række områder gøre tilpasningsproblemer større og mere krævende.

Hovedsigtet med reformerne er at understøtte en proces mod en mere selvberende økonomi, hvilket indebærer en styrkelse af en flerstrengt økonomi og en løsning af holdbarhedsproblemet skabt af en aldrende befolkning. En selvberende økonomi forudsætter også bæredygtighed på andre områder, herunder ikke mindst i forvaltningen af naturressourcerne (se ovenfor om fiskeriet) og socialt.

Mineralaktiviteter er afgørende for at skabe et bredere erhvervsgrundlag. For at styrke sektoren er det vigtigt med politisk stabilitet i rammevilkårene over tid. Det gælder i forhold til typer af mineraler, der kan udvindes og vilkårene herfor, herunder ressourcerenteafgifter og beskatning. Usikkerhed om rammer og vilkår har en negativ effekt for investeringerne. Det gælder særligt for aktiviteter, der kræver store initiale investeringer og som løber i lange perioder. For Grønland som et "greenfield" område er det særligt vigtigt med tydelige og klare rammevilkår og en effektiv og transparent administration, for at kunne tiltrække selskaber og investorer, og dermed realisere ambitionerne for mineralsektoren.

Der er en række sociale problemer knyttet til børn og unges opvækst og uddannelse, ulige muligheder, og økonomisk fattigdom og ulighed. Reformdagsordenen er derfor omfattende og krævende, og indeholder mange politiske afvejninger. Det er ikke realistisk med en stor og omfattende reformpakke, der kan adressere alle problemer, men det er vigtigt at få igangsat en reformproces.

En succesfuld reformproces forudsætter en løsning af arbejdskraftsproblemet. Arbejdsmarkedet har gennem længere tid været karakteriseret ved mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det gælder på mange områder, herunder sundhedsområdet, bygge- og anlægsaktiviteter, men også for de nystartede miner. Der er også mangel på ufaglært arbejdskraft, selvom mange ikke er i beskæftigelse.

Igangsættelse af nye initiativer uden en løsning af arbejdskraftsproblemet vil forstærke manglen på arbejdskraft. Det vil betyde en øget konkurrence om den eksisterende arbejdsstyrke, hvilket vil have en række afledte negative konsekvenser. Med mangel på arbejdskraft vil arbejdsgiverne forsøge at tiltrække ansatte fra andre virksomheder, hvilket vil øge jobrotationen og mindske anciennitet og kontinuitet i

mange job-funktioner. Selvom konkurrence er hensigtsmæssig for at sikre den rigtige brug af arbejdskraften, vil en situation med systematisk mangel på arbejdskraft forårsage en u hensigtsmæssig stor jobrotation med negative effekter for omkostninger og effektivitet. Mangel på arbejdskraft vil også udløse et lønpres, hvilket ikke alene vil øge omkostninger og priser men også have afsmittende effekter for andre erhverv. Endelig vil der komme et stigende pres for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft hvilket også forøge lønninger og omkostninger, men samtidige betyde at aktiviteterne ikke i tilstrækkeligt omfang giver jobs til gavn for befolkningen, som er afgørende for at sikre en mere selv bærende økonomi. Uden en løsning af arbejdskraftsproblemet vil resultatet af nye initiativer og projekter i forhold til at understøtte en mere selv bærende økonomi blive mindre effektfulde eller måske ligefrem samlet virke i modsat retning.

Løsningen af arbejdskraftsproblemet har mange elementer og skal ses i sammenhæng med andre reformer. Der er også stor forskel i hvilke tiltag der kan virke på lidt kortere sigt, og tiltag med effekter over en længere horisont. Særligt på to områder er det muligt at frigive arbejdskraft i forbindelse med reformer, der også på andre måder understøtter en mere selv bærende økonomi. Et mere effektivt og bæredygtigt fiskeri vil frigive arbejdskraft, jf. ovenfor. Et væsentligt element i løsningen af holdbarhedsproblemet skabt af en aldrende befolkning er øget effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor, så de samme opgaver kan løses billigere og med et mindre behov for arbejdskraft, se også analysen i kapitel 3. Begge reformspor vil bidrage til en løsning af arbejdskraftsproblemet. Det er dog væsentligt at understrege, at det også er en tidskrævende proces, og der kan være behov for understøttende arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag, jf. ovenfor. Det er væsentligt at få igangsat disse reformspor, så strømmene på arbejdsmarkedet kan dirigeres i den ønskede retning.

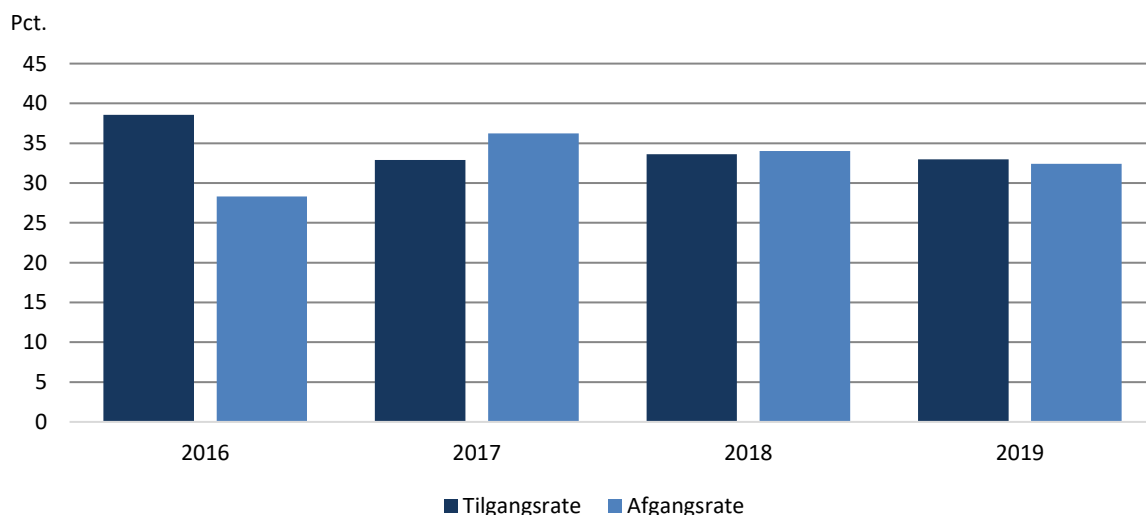
Der er også en række muligheder for at forøge arbejdsstyrken både kvantitativt og kvalitativt. De økonomiske incitamenter til at tage en uddannelse, tage et arbejde eller flytte efter et arbejde kan understøttes via reformer af det sociale sikkerhedsnet og skattesystemet. I arbejdsmarkedspolitikken er der også muligheder i forhold til at forbedre jobmatchning og søgning, og målrettede tiltage for at sikre et kvalifikationsløft.

Boks 2.1 Beskæftigelsen i fiskeriet

Beskæftigelsen i fiskeri og fiskerirelateret industri og handel udgør i 2019 ca. 18 pct. af den samlede beskæftigelse. Beskæftigelsen i fiskeriet er i 2019 ca. 8 pct. højere end i 2015, og har de senere år ligget på et niveau omkring 4.300 personer med fiskeriet som hovedbeskæftigelse. Stigningen i beskæftigelsen er koncentreret blandt personer, der har en erhvervsuddannelse (50%) eller en gymnasieuddannelse (16%), mens personer uden uddannelse ud over folkeskolen står for 20% af stigningen. Aldersmæssigt har der været en stigning i beskæftigelsen for både unge (især 25-40-årige) og også for ældre (55 år eller ældre), og samlet et fald for den mellemliggende aldersgruppe.

Bag den samlede beskæftigelse i fiskeriet ligger en betydelig dynamik med tilgangs- og afgangsrater i et niveau på 30%. Knap en tredjedel af personerne med hovedbeskæftigelse i fiskeriet i et givet år, har ikke fiskeriet som hovederhverv det efterfølgende år. Omvendt er der kommet en tilgang af samme størrelsesorden. Der er tilgange og afgang er relativt jævnt fordelt på tværs af aldersgrupper, men dog lidt højere for de 20-29-årige end andre aldersgrupper. Niveaue for til- og afgang er særligt højt for personer med folkeskolen som højeste uddannelse. Af den årlige tilgang har ca. 1/3 forudgående haft hovedbeskæftigelse i bygge- og anlægsvirksomhed, engros- og detailhandel, transport, samt offentlig forvaltning og service. Det er således et tæt samspil mellem beskæftigelsen i fiskeriet og øvrige erhverv, hvilket på kort sigt gør det muligt at arbejdskraft kan gå fra fiskeriet til andre erhverv. Der er samtidig mange med hovedbeskæftigelse i fiskeriet, der ikke har uddannelse ud over folkeskolen, og hvor en arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssig indsats er nødvendig for at understøtte alternative beskæftigelsesmuligheder

Figur 2.4 Beskæftigelsen i fiskeriet – tilgang og afgang, 2016-2019.



Note: Hovedbeskæftigelse for fastboende, tilgangsraten er antal ansatte i et givet år, der ikke havde fiskeri som hovederhverv i det forudgående år, og afgangsraten er personer, der i det forudgående år havde fiskeriet som hovederhverv, men ikke har det i det pågældende år. Fiskeri omfatter fiskeri og fiskerirelateret industri og handel
Kilde: Grønlands Statistik

Helt afgørende for fremadrettet at skabe et bedre grundlag for en selvstående økonomi er et løft i uddannelsesniveauet og en reduktion i andelen af en årgang, der ikke får en egentlig kompetencegivende uddannelse. Disse problemstillinger er velkendte og har været diskuteret i tidligere rapporter fra Økonomisk Råd. Den afgørende begrænsning for fremskridt på uddannelsesområdet er ikke de institutionelle rammer for uddannelsessystemet. Problemerne ligger snarere i kvaliteten i undervisningen; at mange elever ikke får de grundlæggende faglige forudsætninger i folkeskolen, og dermed muligheder for at få gode afgangresultater og for at komme videre i uddannelsessystemet. Udfordringen er at sætte ind i forhold til disse problemer, og sikre et samarbejde mellem forældre, lærere og politikere, som kan resultere i reelle forbedringer på området. Umiddelbart kan der formuleres konkrete indlæringsmål til folkeskoleelever. Udviklingen på dette område bør nøje overvåges, og manglende målopfyldelse må straks føre til handling. Der er også andre udfordringer i uddannelsessystemet, og disse kan behandles sideløbende, fx at skabe en bedre sammenhæng mellem økonomiske rammer og resultater i ungdomsuddannelserne og folkeskolen⁸.

Udover kvaliteten i undervisningen er der også strukturelle udfordringer og problematikker der gør at unge ikke kan påbegynde en erhvervsuddannelse, selvom de lever op til optagelseskravene og der er plads på skolen. For at blive optaget på de fleste erhvervsuddannelser er det et krav at man har fundet en praktik/læreplads, og da størstedelen af lærepladserne er i Nuuk og de andre større byer, kommer de unge fra mindre bosteder i en vanskelig situation. Der er derfor behov for ikke bare en forøgelse af lærepladser, men også en anden tilgang til forholdet mellem skoleophold og lærepladser, når andelen af unge der får en kompetencegivende uddannelse skal øges.

Udfordringen i uddannelsessystemet gælder dog især den store gruppe af unge, der ikke kommer i gang med en uddannelse efter folkeskolen. Men overvejelser om de institutionelle rammer bør ikke bremse for helt nødvendige tiltag, der kan tages i dag. Udskydelse af helt nødvendige reformer på uddannelsesområdet har store implikationer både for de berørte generationer af børn og unge, men også for samfundsøkonomien. Et løft i uddannelsesniveauet er en helt afgørende forudsætning for en mere selvstående økonomi.

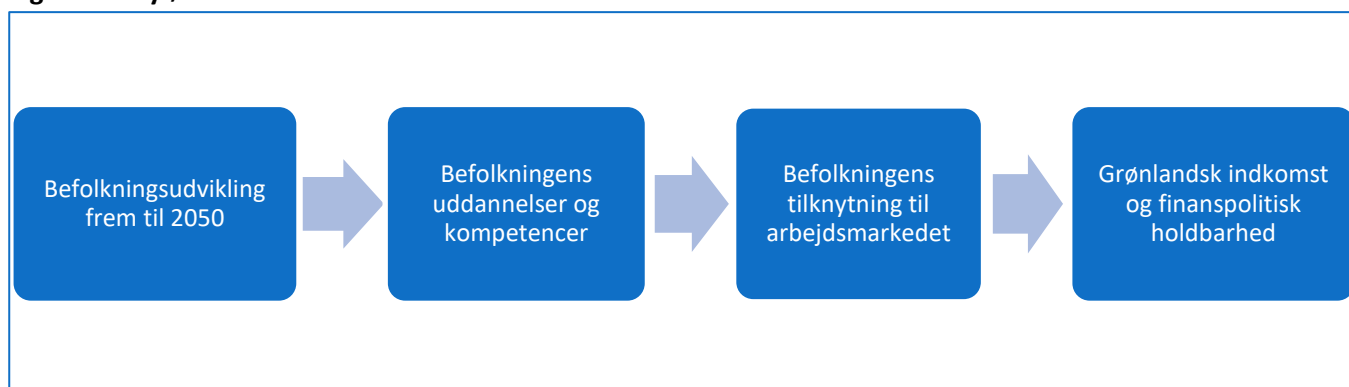
⁸ Se *Udfordringer i uddannelsessektoren i Grønland: finansiering og incitamenter*, VIVE, juli 2021.

Kapitel 3 Samfundsforandringer og finanspolitisk holdbarhed

De kommende 20-30 år vil byde på en række samfundsmæssige forandringer, som kræver tilpasninger og nye beslutninger for at sikre velstand og velfærd. Det drejer sig blandt andet om ændringer i befolkningens størrelse, alderssammensætning og uddannelsesniveau som vil få betydning for arbejdsstyrken, beskæftigelsen, antal modtagere af sociale ydelser, produktionen og levestandarden. I dette kapitel ses der nærmere på disse udviklingstendenser med et særligt fokus på hvad forandringerne indebærer for holdbarheden af de offentlige finanser, altså den fremtidige balance mellem de offentlige indtægter og udgifter.

Det sker på en nyudviklet makromodel, som DREAM modelgruppen i samarbejde med Økonomisk Råd og Grønlands Statistik har udviklet for Naalakkersuisut. Modellen bygger på grønlandske forhold og data, og den giver en sammenhængende og konsistent langsigtet fremskrivning af økonomien. Den er dermed et nyt beslutningsværktøj til de reformer og tilpasninger, som skal imødekomme de fremtidige samfundsforandringer, se figur 3.1.

Figur 3.1. Ny økonomisk makromodel



Den første samfundsforandring er, at der bliver flere ældre og færre i den erhvervsaktive alder. Det sætter velfærdssamfundets økonomi under pres, da flere ældre skal forsøges af færre beskæftigede. En høj beskæftigelse betyder flere skatteindtægter og færre sociale udgifter og er derfor en sikker vej til bedre balance i velfærdssamfundets økonomi i fremtiden.

Den anden forandring er, at befolkningen bliver mindre. Folketallet er aktuelt ca. 56.000 personer og ventes at falde til ca. 48.000 personer i 2050. Udviklingen har store arbejdsmarkedskonsekvenser. Med færre personer i den erhvervsaktive alder vil den potentielle arbejdsstyrke blive mindre i fremtiden, hvor der er behov for øget økonomisk aktivitet for at sikre en mere selv bærende økonomi.

Den tredje forandring er, at unge bliver bedre uddannet end tidligere generationer. Flere får en ungdomsuddannelse og senere en erhvervskompetencegivende uddannelse. Der er dog fortsat et betydeligt "uddannelsesefterslæb" i forhold til andre lande, og et højere uddannelsesniveau er en af de vigtigste forudsætninger for en selv bærende samfundsøkonomi. Uddannelse er en sikker vej til beskæftigelse og selvforsørgelse for den enkelte, og job er ofte afgørende for familiens trivsel og selvværd.

Den fjerde samfundsforandring er, at velstanden bliver større. I gennemsnit vil de unge vil få en højere indkomst end deres forældre. Det har en række afledte samfundskonsekvenser. Når velstanden stiger, vil efterspørgslen og kravet til velfærdsservice stige. Offentlige effektiviseringer er nødvendige for at modgå presset på utidssvarende velfærdsservice. Samtidig vil højere velstand få flere til at ønske mere fritid – fx mere ferie, længere barsel, tidligere pensionering, kortere arbejdstid – frem for arbejde. Det skyldes blandt andet, at fritid er ubeskattet i modsætning til arbejdsindkomst.

De fire ovennævnte samfundsforandringer er ikke en udtømmende liste, men er nogle af de ændrede vilkår, som med meget stor sikkerhed vil indtræde over de næste årtier. Andre samfundsforandringer vil også skabe udfordringer for velfærdssamfundet. Det drejer sig blandt andet om de arktiske klimaændringer, som på uforudset måde kan ændre samfundsvilkårene, ligesom et voksende globalt politiske fokus på arktiske forhold kan få stor betydning.

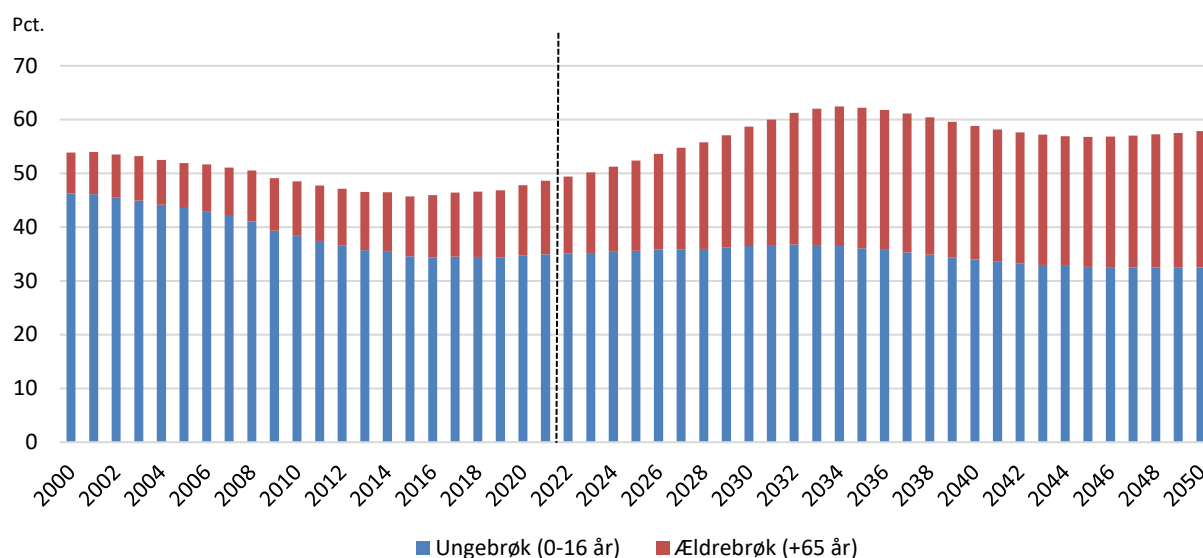
3.1. Befolkningsændringer frem mod 2050

Det samlede folketal vil ifølge fremskrivningen falde ca. 15 pct. over de kommende 30 år, fra de nuværende ca. 56.000 personer til omkring 48.000 personer i 2050. Samtidig ændres befolkningsstrukturen betydeligt. Det viser den seneste befolkningsfremskrivning fra Grønlands Statistik⁹. Et centralt udviklingstræk er, at der bliver betydeligt flere personer over 65 år og færre børn og unge. Figur 3.2 viser unge- og ældrebrøken opgjort som henholdsvis antallet af børn og unge (16 år eller yngre) og ældre (65 år eller mere) i forhold til aldersgruppen mellem 17 og 64 år. Forsørgerbrøken viser, hvor mange børn/unge og ældre der skal forsøges i forhold til antallet af personer i den arbejdsdygtige alder. Den samlede forsørgerbrøk stiger fra under 50 pct. i dag til over 60 pct. i midten af 2030'erne. Stigningen er en effekt af et fald i ungebrøken og en betydelig stigning i ældrebrøken, og afspejler et faldende fødselstal, store 1960'er årgange, stigende levetid og nettoudvandring fra Grønland.

Befolkningsudviklingen har en række samfundsøkonomiske konsekvenser. Flere ældre og færre erhvervsaktive er den væsentligste årsag til holdbarhedsproblemet, se afsnit 3.4. Udviklingen indebærer samtidig, at der bliver ca. 7.000 færre personer i den potentielle arbejdsstyrke frem mod 2050. Antallet af personer i aldersgruppen fra 17 til 64 år er i dag ca. 37.500 personer og falder gradvist til 30.500 personer i 2050. Konsekvenserne for arbejdsmarkedet er betydelige og rejser spørgsmål i forhold til hvordan arbejdsstyrken fremadrettet kan styrkes gennem øget uddannelse, senere tilbagetrækningsalder mv. Et særligt spørgsmål rejser sig om indvandring og udvandring af personer født i landet. Der har i mange år været en systematisk nettoudvandring blandt personer født i Grønland. Nettoudvandringen har medført, at folketallet stort set har været konstant, selvom fødselstallene har været højere end antal døde. Ind- og udvandringsmønstret afspejler strukturelle forhold, hvor jobmuligheder og leveforhold spiller en væsentlig rolle, fx pasningstilbud og uddannelsesmuligheder, adgang til sundhedstilbud, boliger, infrastruktur mv.

⁹ Se *Befolkningsfremskrivningen 2018-2028 (2050)*, Grønlands Statistik, januar 2019.

Figur 3.2. Unge- og ældrebrøk, 2000-2050



Kilde: Grønlands Statistik, Befolkningsfremskrivning 2019, hovedalternativ, www.stat.gl.

Fremskrivningen af befolkningens størrelse og alderssammensætning hviler på forudsætninger om fødsler, levetider, nettovandringer mv., som er baseret på data og udviklingstendenser. Ændres forudsætningerne vil befolkningsfremskrivningen også ændres og det kan påvirke den fremtidige økonomiske udvikling markant. Fx vil en længere levetid medføre flere ældre og større befolkning uden, at der kommer flere i de erhvervsaktive aldre. Arbejdsstyrke og beskæftigelse øges lidt, da nogle beskæftigede er over pensionsalderen. De offentlige udgifter til ældre øges derfor meget mere end de offentlige indtægter fra skat og afgifter. Længere levetid kan derfor sætte den offentlige økonomi under pres, som kan nødvendiggøre, at pensionsalderen skal hæves. Der ses nærmere på betydningen af længere levetider og tilbagetrækningsalderen i afsnit 3.5. Med den nye strukturmodel er det dermed muligt at vurdere de langsigtede økonomiske konsekvenser af befolkningsændringer og tilpasninger i velfærdssystemet.

3.2. Stigende uddannelsesniveau

Befolkningsfremskrivningen fra Grønlands Statistik er et centralt udgangspunkt til vurdering af samfundsforandringerne i de næste årtier. Et andet centralt element er den forventede udvikling i uddannelsesniveauet. Personer med uddannelse efter folkeskolen har typisk en høj tilknytning til arbejdsmarkedet og modtager i mindre grad end andre indkomstoverførsler. Uddannelsesniveauet har derfor stor betydning både for arbejdsstyrken og beskæftigelsen, og derfor også for balancen i de offentlige finanser.

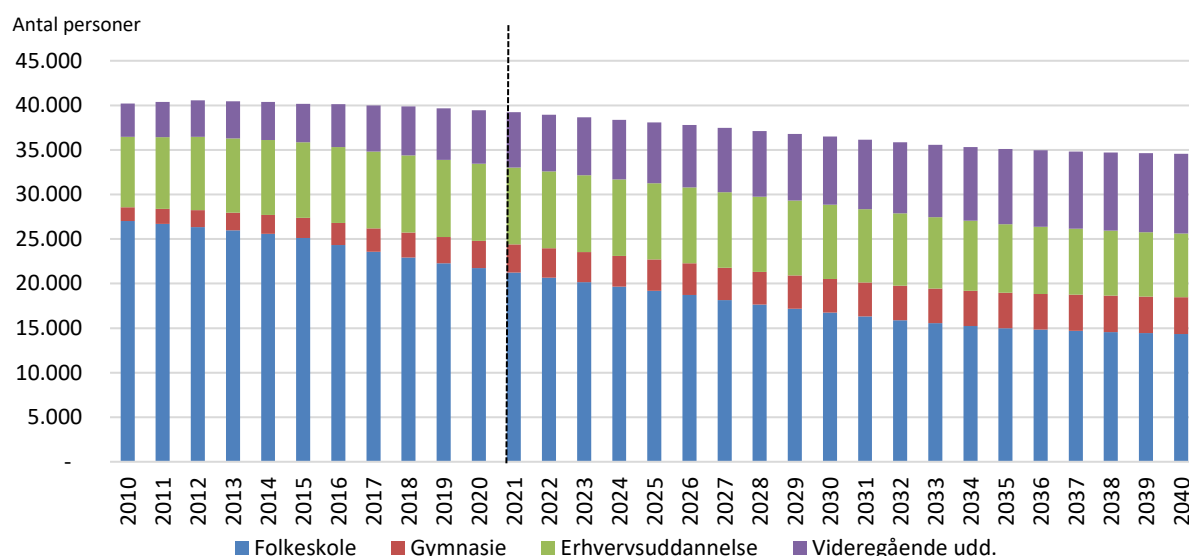
Befolkningens uddannelsesniveau om 20-30 år bliver i høj grad bestemt af de unges uddannelsesvalg og – adfærd i dag. Et centralt element i den nyudviklede model er derfor en fremskrivning af befolkningens uddannelsesniveau¹⁰.

Fremskrivningen viser, at de unges studieadfærd vil medføre et gradvist stigende uddannelsesniveau i de kommende årtier, se figur 3.3. De unge får i højere grad en uddannelse efter folkeskolen end den ældre del

¹⁰ Se *Uddannelsesfremskrivning for Grønland 2017 – Fremskrivningen af befolkningens uddannelsesniveau i Grønland*, T. Markeprang og P. P. Stephensen, DREAM, august 2018.

af befolkningen, og uddannelsesniveauet vil derfor stige i takt med at yngre generationer erstatter ældre på arbejdsmarkedet. Der er i det seneste årti kommet betydeligt flere, især kvinder, på de gymnasiale uddannelser, mens tilgangen til de videregående uddannelser har været mere moderat. Med den nuværende uddannelsesadfærd vil ca. 42 pct. af befolkningen mellem 15 og 64 år have folkeskolen som højeste uddannelse i 2040. Den andel er omkring 60 pct. i dag. Samtidig vil 26 pct. af befolkningen have en videregående uddannelse og lidt over 20 pct. en erhvervsuddannelse i 2040. Andelen med erhvervsuddannelse holder sig således cirka uændret omkring 20 pct. mens fremgangen i uddannelsesniveau primært sker i antal personer med videregående uddannelse, og i et mindre omfang i personer med en gymnasieuddannelse, som i sig selv ikke er erhvervskompetencegivende.

Figur 3.3 Fremskrivning af uddannelsesniveauet i Grønland til 2040, befolkningen mellem 15 og 65 år



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

Uddannelsesniveauet er således gradvist stigende men vil også i de kommende årtier ligge under niveauet i de nordiske lande. Hvis "uddannelsesefterslæbet" til andre lande skal lukkes, er det nødvendigt med ændringer i brede dele af uddannelsessystemet. Der er stadig mange unge, der ikke kommer i gang med en ungdomsuddannelse efter folkeskolen. På dele af uddannelsesområdet er der sket fremskridt, fx påbegynder flere et uddannelsesforløb, men stort frafald og mange gengangere i uddannelsessystemet trækker i modsat retning. En række af disse problemstillinger er velkendte og bl.a. Økonomisk Råd har vist, at den afgørende begrænsning for fremskridt på uddannelsesområdet er kvaliteten i undervisningen i folkeskolen, snarere end de institutionelle rammer for uddannelsessystemet. Mange elever får ikke de grundlæggende faglige forudsætninger i folkeskolen, og har blandt andet derfor svært ved at komme videre i uddannelsessystemet.

Fremskrivningen af uddannelsesniveauet er baseret på data og udviklingstendenser i de unges uddannelsesadfærd i dag. Det drejer sig om unges studievalg, deres optags- og frafaldsprocenter, studielængder mv. Ændres disse forudsætninger, så vil uddannelsesfremskrivningen også ændres, og det vil påvirke arbejdsmarkedet, produktion og offentlige finanser i fremtiden. Fx vil et større optag og gennemførelse på erhvervsuddannelserne betyde et kompetenceløft i samfundet og øge arbejdsstyrken og

beskæftigelsen. Det betyder flere offentlige indtægter i form af skatter og afgifter, men selvfølgelig også flere offentlige udgifter til ungdomsuddannelser og uddannelsesstøtte. Der ses nærmere på de langsigtede effekter af ekstra 100 elever årligt på erhvervsuddannelserne i afsnit 3.5.

3.3. Befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet

Udviklingen i arbejdsstyrke, beskæftigelse og antal af overførselsmodtagere har stor betydning for den økonomiske udvikling og de offentlige indtægter og udgifter. Tabel 3.1 viser en detaljeret oversigt over befolkningens tilknytning i arbejdsmarkedet i 2018. Det er en ny opgørelse, som anvender en lang række personregistre, og hvor alle personer kategoriseres efter primære status på arbejdsmarkedet og kilde til indtægt. I 2018 var cirka 68 pct. af befolkningen over 15 år i arbejdsstyrken, og dermed enten beskæftiget eller registret ledig. Omkring 7 pct. af befolkningen stod midlertidigt uden for arbejdsstyrken, hvilket især var studerende uden studiejob. Alders- og førtidspensionister, uden arbejde ved siden af pensionen, udgjorde 13 pct. af befolkningen. Omkring 12 pct. af befolkningen er hverken i beskæftigelse, ledig, studerer eller er pensioneret. En stor del er børn, men det er også her man finder de mange unge i *Ungemålgruppen*.

Alder og uddannelse har stor betydning for den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet. Data fra personregistre viser fx, at 70 pct. de 40-årige med folkeskole som højeste uddannelse er på arbejdsmarkedet mod 80 pct. af de 40-årige med erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse, se figur 3.4. Forskellen er betydelig. Hvis man fx opkvalificerer 100 personer fra folkeskole til en erhvervsuddannelse, vil deltagelsen på arbejdsmarkedet stige fra 70 til 80 personer, altså 10 ekstra personer som primært er i beskæftigelse. Det betyder også 10 færre personer på offentlig hjælp, førtidspension eller helt uden social forsørgelse. Hver gang én person kan flyttes fra at modtage offentlig hjælp til at være selvforsørgende med en gennemsnitlig arbejdsindkomst vil de offentlige finanser blive styrket ca. 140.000 kr. Den store direkte effekt for de offentlige kasser skyldes, at man sparer en række offentlige udgifter og der betales indkomstskat.

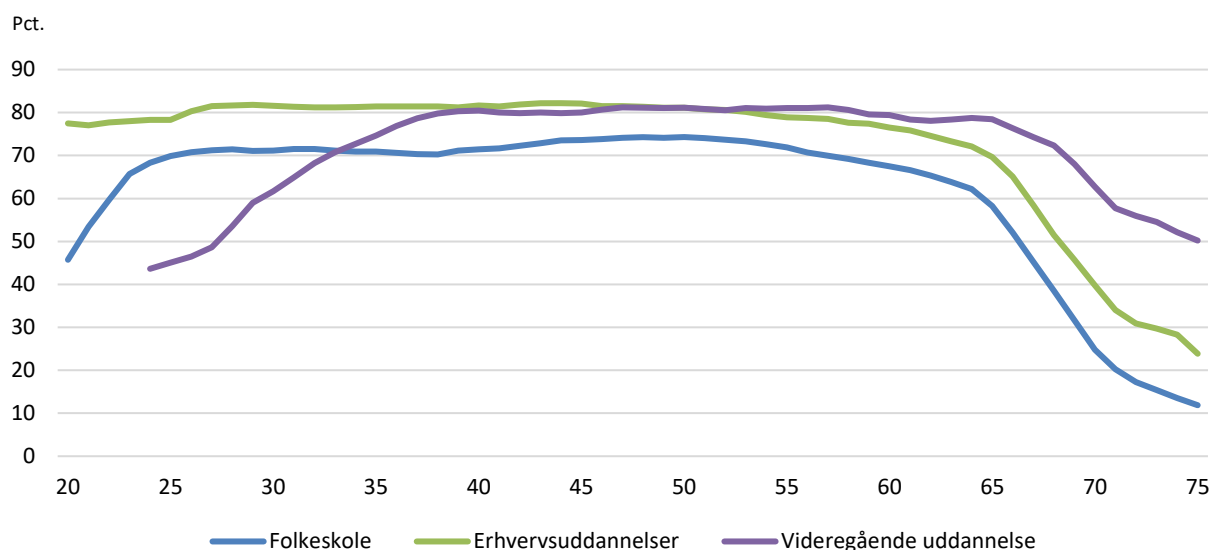
Tabel 3.1. Befolkningen tilknytning til arbejdsmarkedet, antal personer i 2018

Tilknytning til arbejdsmarkedet	Status	Antal	Andel i pct.
Arbejdsstyrken	Beskæftigede uden nærmere angivelse	24.187	43,3
	Beskæftigede studerende med uddannelsesstøtte	1.008	1,8
	Beskæftigede studerende uden uddannelsesstøtte	977	1,7
	Beskæftigede førtidspensionister	205	0,4
	Beskæftigede alderspensionister	367	0,7
	Barselsdagpenge	368	0,7
	Delvist ledige, arbejdsmarkedsydelse	292	0,5
	Delvist ledige, offentlig hjælp	409	0,7
	Ledige, arbejdsmarkedsydelse	265	0,5
	Ledige, offentlig hjælp	1.390	2,5
	Ledige, elevstøtte	391	0,7
	Ledige, uden indkomsterstattende ydelse	239	0,4
	Arbejdsstyrken i alt	30.096	53,9
Midlertidigt uden for arbejdsstyrken	Studerende med uddannelsesstøtte	1.267	2,3
	Studerende uden uddannelsesstøtte	1.174	2,1
	Arbejdsmarkedsydelse ved sygdom	106	0,2
	Offentlig hjælp	676	1,2
	Midlertidig uden for arbejdsstyrken i alt	3.222	5,8
Pensionister	Førtidspensionister	2.231	4,0
	Alderspensionister	3.411	6,1
	Pensionister i alt	5.642	10,1
Øvrige uden for arbejdsstyrken	Børn og unge til og med 14 år	11.743	21,0
	Øvrige uden for arbejdsstyrken	5.173	9,3
	Øvrige i alt	16.916	30,3
Befolkning i 2018	I alt	55.877	100,0

Note: Se *Arbejdsmarkedstilknytning i Grønland - Socioøkonomisk fremskrivning for Grønland 2019*, Jonas Zangenberg Hansen (DREAM), oktober 2020. Opgørelsen er egnet til at beregne bestandsfrekvenser, som er grundlaget for fremskrivning af arbejdsmarkedstilknytning. Opgørelsen er samtidig udgangspunkt for en ny statistik om arbejdsmarkedstilknytning som publiceres første gang i 2021. Statistikken vil på nogle områder afvige fra den metode, der anvendes i opgørelsen fra DREAM.

Forskellen i arbejdsmarkedstilknytning gælder over hele livet; personer med en kompetencegivende uddannelse har højere tilknytning til arbejdsmarkedet i de erhvervsaktive år og trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet, se figur 3.4. Befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet fra registerdata kan derfor bruges til at fremskrive fremtidens arbejdsstyrke ud fra udviklingstendenserne i befolkningens størrelse, alderssammensætning og uddannelsesniveau.

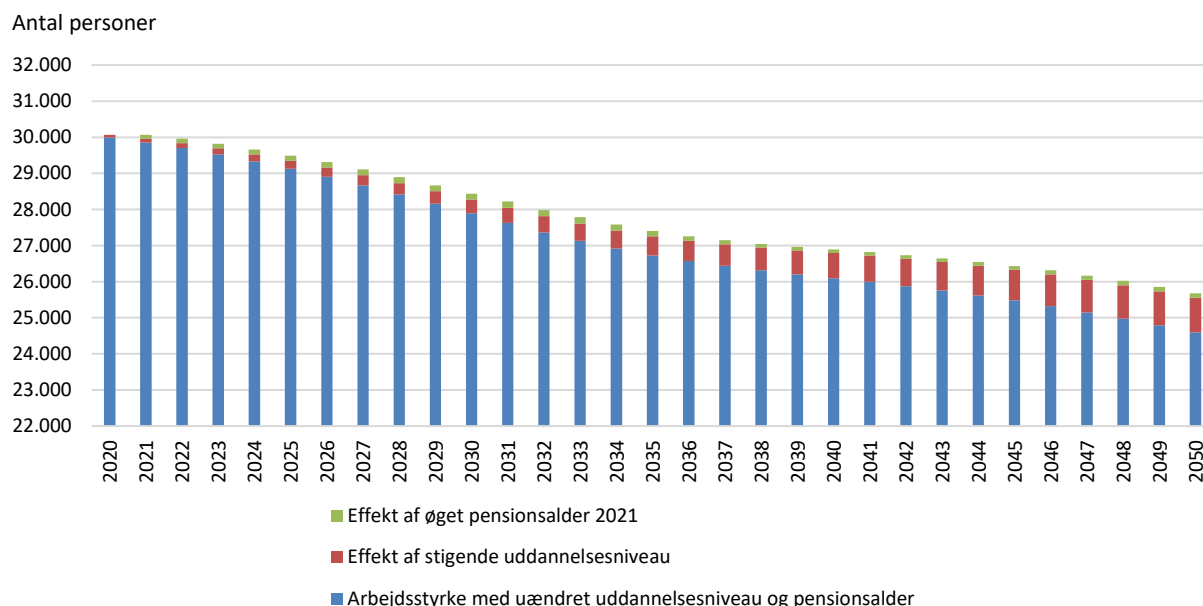
Figur 3.4. Andel af befolkningen i arbejdsstyrken, fordelt efter uddannelse og alder



Note: Figuren viser erhvervsfrekvensen (andelen af aldersgruppen, der er i arbejdsstyrken) fordelt efter højeste uddannelsesniveau og alder. Erhvervsfrekvens er opgjort som 5 års glidende gennemsnit og omfatter både personer født i Grønland og personer, som ikke er født i Grønland.

Figur 3.5 viser udviklingen i arbejdsstyrken, som forventes at falde i de kommende årtier. Tilbagegangen skyldes især, at nettoudvandringen vil betyde færre personer i de erhvervsaktive aldre. Faldet i arbejdsstyrken bliver dæmpet af forhøjelse af pensionsalderen i 2021 og et stigende uddannelsesniveau. Begge forhold bidrager positivt til erhvervsdeltagelsen og dermed til arbejdsstyrken fremadrettet. Der bliver færre personer i de erhvervsaktive aldre i de kommende år. Det vil i sig selv medføre, at arbejdsstyrke falder med cirka 5.500 personer frem mod 2050. Det svarer til årlige reduktioner i arbejdsstyrken mellem 100 og 250 personer. De største fald sker frem mod 2035, hvor de store årgange når pensionsalderen. Til gengæld vil uddannelsesniveauet blandt personer i de erhvervsaktive aldre gradvis stige, hvilket vil øge erhvervsdeltagelsen og arbejdsstyrken. Denne uddannelseseffekt medfører, at arbejdsstyrken vil blive øget svarende til 900 personer i 2050. Samtidig vil forhøjelsen af pensionsalderen fra 66 til 67 år øge arbejdsstyrken med omkring 175 personer, når der tages højde for at øget førtidspensionering mv. Samlet set ventes arbejdsstyrken derfor at falde i størrelsesordenen 4.400 personer fra 2018 og frem mod 2050. Det svarer til et fald på 15 procent. I samme periode vurderes antallet af personer på 17-66 år at reduceres med 19 procent. Der er altså udsigt til et mindre fald i arbejdsstyrken end befolkningsudviklingen tilsiger.

Figur 3.5. Udvikling i arbejdsstyrken og effekter af højere uddannelsesniveau og pensionsalder



Note: Figuren viser fremskrivningen af arbejdsstyrken frem til 2050 med beregnet effekter af stigende uddannelsesniveau (input fra uddannelsesfremskrivningen) og højere pensionsalder fra 2021.

Tilknytningen til arbejdsmarkedet spiller en afgørende rolle både i en langsigtet fremskrivning af økonomien og i en vurdering af reformer. Fx vil en øget pensionsalder medføre adfærdsændringer og nye mønstre for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Når pensionsalderen stiger, vil især beskæftigelsen stige men tilgangen til førtidspension vil også øges og der bliver flere ledige på offentlig hjælp. Dette er vigtige effekter at have med i en samlet samfundsvurdering. Der ses nærmere på effekterne af højere pensionsalder i afsnit 3.5.

3.4. Holdbarheden af de offentlige finanser

Befolkningens fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet spiller en afgørende rolle i en langsigtet fremskrivning af den økonomiske udvikling, herunder for de offentlige indtægter og udgifter. Det har betydning både for arbejdsstyrke og beskæftigelse, og for antallet af personer på offentlige indkomstoverførsler. For at sikre en sammenhængende langsigtet fremskrivning af beskæftigelse, BNP, indkomster, investeringer og offentlig økonomi er der udviklet en makromodel, som afspejler produktionsstrukturen og strukturelle forhold i landet, se boks 3.1.

Boks 3.1. En makromodel for økonomi og holdbarhed

Der er udviklet en ny økonomisk model, som er baseret på de grundlæggende sammenhænge og strukturer i økonomi, dvs. erhvervsstruktur, arbejdsmarked, velfærdsydelser, skat mv. Modellens styrke at sikre en sammenhængende langsigtet fremskrivning af økonomien, herunder udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter. I modellen formuleres adfærden for virksomheder og husholdninger (dvs. produktion, investeringer, forbrug, opsparing mv.), udenrigshandel og offentlige finanser. Modellen er opstillet på data fra nationalregnskabet og statistik for offentlige finanser mv.

Privat og offentlig produktion og sammenhængen mellem de enkelte sektorer er baseret på nationalregnskabet. Modellen omfatter virksomheder, husholdninger og en offentlig sektor. Der er ni private sektorer, hvor priserne bestemmes som en mark-up over enhedsomkostningerne. Fiskeriet er en af de private sektorer. Investeringerne i de private sektorer er bestemt af det ønskede kapitalapparat, som igen afhænger af produktionsniveauet i privat sektor. I modellen er der antaget en langsigtet strukturel vækst på 1,25 pct. årligt, en inflationsrate på 1,8 pct. og en nominel rente på 4 pct. Husholdningerne i modellen udbyder arbejdskraft, betaler skatter og afgifter og modtager indkomstoverførsler fra den offentlige sektor. Arbejdsmarkedstilknytning er bestemt af alder, køn og uddannelsesniveau. Indkomsten består af lønindkomst, indkomstoverførsler og afkastet på kapitalapparatet.

Den offentlige sektor leverer offentligt forbrug, dvs. sundhedsydelser, undervisning, ældre- og socialforsorg, administration mv. Enhedsomkostninger i den offentlige sektor følger lønudgifter til offentligt ansatte. Det antages dermed, at ny teknologi og produktivitetsforbedringer ikke i sig selv vil reducere antallet af offentligt ansatte. Fx vil antallet af lærer i folkeskolen på lang sigt være bestemt af antal elever og ikke af den teknologiske udvikling. Det medfører den såkaldte omkostningssyge, hvor enhedsomkostninger i den offentlige sektor vokser mere end priserne på de private varer. Det offentlige forbrug består af det individuelle og kollektive offentlige forbrug som begge er bestemt af befolkningsudviklingen. Det individuelle offentlige forbrug er bl.a. sundhedsydelser og undervisning, hvor efterspørgslen i høj grad afhænger af befolkningens størrelse og alderssammensætning. Det kollektive forbrug er ikke direkte rettet mod enkelte borger, men mod samfundet som helhed, fx administrationen. De offentlige udgifter består desuden af indkomstoverførsler til husholdningerne og offentlige investeringer. De offentlige indtægter består af skatter, afgifter, bloktilskud. De indenlandske skatter og afgifter afhænger af beskæftigelse og indkomstudviklingen. Bloktilskuddet er fastlagt ved Selvstyreloven og er i modellen approksimeret efter udviklingen i det generelle danske pris- og lønindeks.

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

Førsteverionen af makromodellen for økonomi og holdbarhed indeholder de grundlæggende sammenhænge og strukturer i økonomien. Modellen bliver løbende videreudviklet, bl.a. med beskrivelsen af arbejdsmarkedet og løndannelse i offentlige og private erhverv. For en yderlig gennemgang af modelantagelser og resultater henvises til Økonomisk fremskrivning for Grønland, Vurdering af de fremtidige perspektiver for de offentlige finanser og den finanspolitiske holdbarhed, Marianne Frank Hansen og Peter Stephensen, DREAM, august 2021.

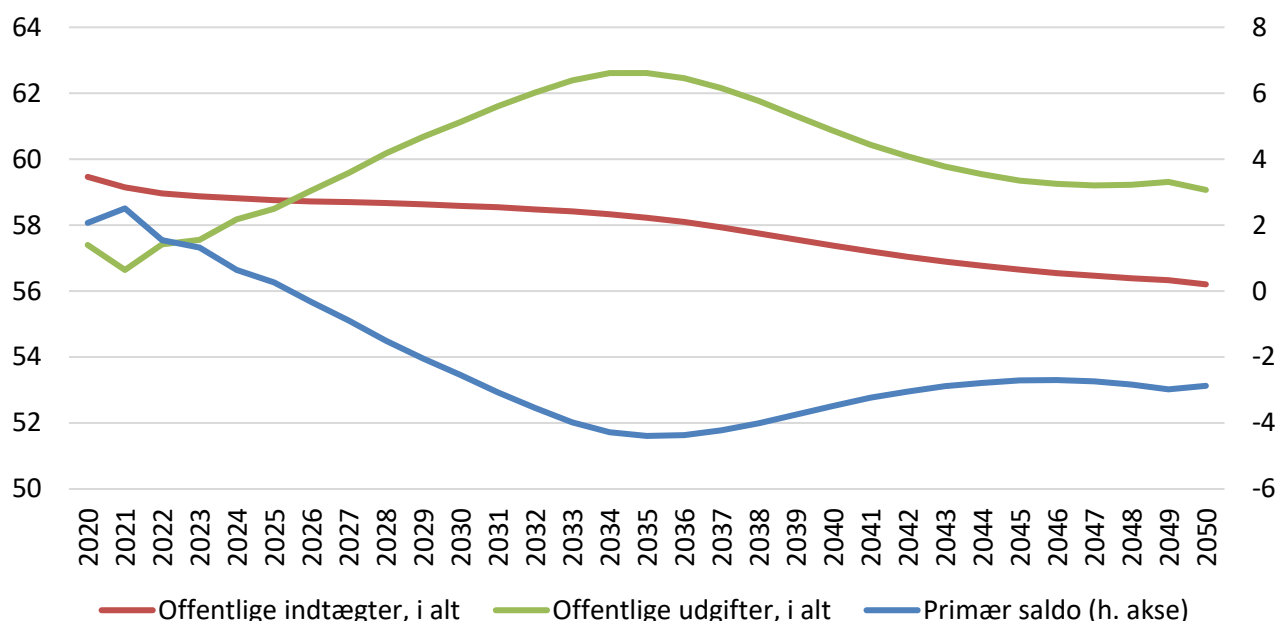
Den langsigtede fremskrivning på makromodellen viser, at udviklingen i realt BNP i store træk vil afspejle den faldende tendens i arbejdsstyrken og beskæftigelsen. Faldet i beskæftigelsen vil dæmpe væksten fremadrettet i størrelsesordenen 0,3 pct. årligt frem mod 2050. Faldet i arbejdsstyrken vil dog samtidig øge reallønnen pr. beskæftiget, og både indkomst og forbrug kan derfor vokse lidt mere end BNP i de kommende årtier. Faldet i arbejdsstyrke og beskæftigelse kan til gengæld dæmpe væksten i investeringerne, da virksomhederne vil ønske at nedbringe kapitalapparatet når beskæftigelsen bliver mindre.

Udviklingen har stor betydning for de offentlige finanser. Bloktilskuddet udgør sammen med indkomstskatter og afgifter de væsentligste bidrag til de samlede offentlige indtægter. Over tid forventes bloktilskuddet at udgøre en aftagende del af BNP, da pris-løn-reguleringen vil være mindre end udviklingen i vækst og inflation. Til gengæld vil indkomst udviklingen trække i retning af øge provenuet fra indkomstskatter.

På den offentlige udgiftsside vil flere ældre indebære stigende udgifter til sundhedsvæsen, aldersforsorg, indkomstoverførsler mv., også når der tages højde for at fremtidens ældre vil have en bedre sundhedstilstand end i dag. Dette pres opad på det offentlige forbrug vil særligt være mærkbart de næste 20 år, hvor alderssammensætningen ændres betydeligt. Udviklingen i offentligt forbrug som andel af BNP afspejler i høj grad den stigende forsørgerbrøk, da udgifter til sundhed, aldersrelaterede ydelser samt alderspension vokser i takt med denne brøk.

Figur 3.6 viser udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter, som den langsigtede fremskrivning af økonomien giver anledning til. På udgiftssiden trækker stigende efterspørgsel efter offentligt forbrug op, hvor især befolkningsudviklingen frem mod 2040 præger udviklingen. På indtægtssiden er det særligt udviklingen i bloktilskuddet som andel af BNP, der er årsag til den faldende tendens. Udviklingen trækker således i retning af stigende pres på de offentlige finanser, som i fremskrivningen medfører et underskud på den primære saldo fra 2025 og fremefter. Udviklingen svarer kvalitativt til den hidtidige beregning af holdbarhedsproblemet, hvor de offentlige udgifter blev beregnet til at stige med 1 mia. kr. mere end indtægterne frem mod 2035, se *Grønland Økonomi Efterår 2020*, Økonomisk Råd. Den nye model for holdbarhedsberegning bidrager med en betydeligt mere nuanceret beskrivelse af økonomien ud fra data og strukturelle sammenhænge.

Figur 3.6. Udvikling i de offentlige indtægter og udgifter, og den primære saldo frem mod 2050



Note: De offentlige indtægter og udgifter er ekskl. nettorenteindtægter og -udgifter

Kilde: Økonomisk fremskrivning for Grønland, august 2021.

Holdbarhedsproblemet består i den systematiske forværring af de offentlige finanser over de næste årtier. Underskuddene svarer til, at der årligt mangler en finansiering på lidt over 1 mia. kr. (opgjort i 2019-niveau), hvis forløbet i de offentlige finanser skal være holdbart. Opgjort i forhold til det samlede produktionsresultat er holdbarhedsproblemet -5,4 pct. af BNP. Størrelsesordenen af holdbarhedsproblemet understreger behovet for reformer, som kan styrke økonomien og holdbarheden på længere sigt. Hvis man venter med reformer, vil holdbarhedsproblemet vokse.

3.5. Reforme og holdbarhed

Det finanspolitiske holdbarhedsproblem kan opgøres til -5,4 pct. af BNP i makromodellens hovedscenarie for økonomien frem mod 2050. Reforme sigter mod at ændre de nuværende adfærdsmønstre og institutionelle forhold og vil derved have samfundsøkonomiske konsekvenser som vil påvirke holdbarheden. I dette afsnit ses nærmere på fire sådanne ændringer og deres samfundsøkonomiske konsekvenser. Der ses alene på effekterne og det specificeres ikke hvordan ændringerne gennemføres eller sikres. Konkret drejer det drejer sig om¹¹;

- (1) *Længere levetid og uændret pensionsalder*: Den gennemsnitlige middellevetid øges her med 8 år, bl.a. som følge af færre selvmord, lavere børnedødelighed og bedre sundhedstilstand motiveret af ændret livsstil, samtidig med at pensionsalderen fastholdes på 67 år. Det svarer til Grønlands Statistiks befolkningsfremskrivning med en meget lav dødelighed.

¹¹ For en nærmere beskrivelse af fremskrivningsresultater henvises til *Økonomisk model for Grønland*, M. F. Hansen og P. Stephensen, DREAM baggrundsnotat, august 2021.

- (2) *Længere levetid og indekseret pensionsalder*: Faldet i dødeligheden svarer til i (1), men pensionsalderen hæves gradvist i takt med stigende levetider. Pensionsalderen hæves med 7 år frem mod 2050, omtrent svarende til fremgangen i middellevetiden. Det betyder, at antal år som alderspensionist omtrent fastholdes på samme niveau som i dag
- (3) *Øget opkvalificering til erhvervsuddannelser*: Der sker en varig årlig opkvalificering af 100 personer fra folkeskole til en erhvervsfaglig uddannelse. Opkvalificeringen sker blandt unge mellem 18 og 21 år.
- (4) *Lavere offentlig realvækst*: Den årlige realvækst i den offentlige produktion reduceres med 0,5 pct. årligt i den 5-årig periode 2021-2025 i forhold til den offentlige realvækst i hovedscenariet på ca. 0,4 pct. i gennemsnit over perioden. Scenariet med lavere offentlig realvækst svarer dermed omtrent til real nulvækst i det offentlige forbrug fra 2021 til 2025.

Konsekvenserne for den finanspolitiske holdbarhed af de enkelte scenarier er opsummeret i tabel 3.2. Længere levetid med en uændret pensionsalder vil øge holdbarhedsproblemet med 0,3 pct. af BNP. Befolkningen stiger med ca. 900 personer som følge af længere levetid, og det medfører et lille løft på 300 i arbejdsstyrke og beskæftigelse. Efterspørgslen efter offentlige serviceydelser øges, og det øger aktiviteten i den offentlige sektor. Det drejer sig bl.a. om øget sundhedsydelser, da ældrebefolkningen vokser. Sundhedstilstanden i befolkningen bliver dog betydeligt bedre, hvilket vil dæmpe efterspørgselspresset på sundhedsvæsenet og ældreplejen. Udgifterne til alderspension stiger markant, da pensionsalderen er uændret trods stigende levetid.

Tabel 3.2. Finanspolitisk holdbarhed i hovedscenariet og i fire reformsценарier

Scenarie	Holdbarhedsproblem i pct. af BNP	Ændring i forhold til hovedscenariet	Ændring i mio. kr. (2019-niveau)
Makromodellens hovedscenarie	-5,4	-	-
Længere levetid og uændret pensionsalder	-5,7	-0,3	-62
Længere levetid og indekseret pensionsalder	-2,6	2,7	540
Øget opkvalificering til erhvervsuddannelser	-5,2	0,2	38
Lavere offentlig realvækst	-4,0	1,4	276

Kilde: Økonomisk fremskrivning for Grønland, august 2021.

Det vil styrke holdbarheden med 2,7 pct. af BNP, hvis en længere levetid følges af en reform af tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, så antallet af forventede år som alderspensionist holdes cirka konstant. Det er en halvering af holdbarhedsproblemet. Den store effekt skyldes først og fremmest, at levetidsindeksering af pensionsalderen vil betyde et markant løft i arbejdsstyrken og i beskæftigelsen, og dermed også i skatter og afgifter. Samtidig bliver udgifterne til alderspension mindre. Erfaringerne fra en række lande – også Danmark – er ligeledes, at en levetidsindeksering af pensionsalderen er afgørende for at sikre finanspolitisk holdbarhed.

Øget opkvalificering af unge fra folkeskole til en erhvervsuddannelse vil også trække i retning af at styrke holdbarheden. I det konkrete eksempel øges det årlige optag med 100 unge mellem 18 og 21 år på de erhvervsfaglige uddannelser, og det antages lidt forsimplet at de alle gennemføre uddannelse på 3 år. På

lang sigt medfører det ca. 2.000 flere personer med en erhvervsfaglig uddannelse og ca. det samme antal færre med folkeskolen som uddannelse. Over årene øger det arbejdsstyrken og beskæftigelsen med lidt over 300 personer, da erhvervsuddannede har større arbejdsmarkedstilknytning. Holdbarheden styrkes med 0,2 pct. af BNP, da opkvalificering også medfører øgede udgifter til uddannelsessystemet. Det skal igen understreges, at beregningen kun skal illustrere størrelsesordenen af effekten af øget opkvalificering og ikke på hvordan flere unge på erhvervsuddannelserne gennemføres i praksis. Effekten kan desuden være større, når der tages højde for at erhvervsuddannede også har højere løn end ufaglærte, og derfor betaler mere i skat. Denne løn- og skatteeffekt er for nuværende ikke med i makromodellen.

En lavere offentlig realvækst på 0,5 pct. årligt over en 5-årig periode fra 2021 til 2025 – hvilket svarer til cirka nulvækst i det offentlige forbrug i perioden – reducerer holdbarhedsproblemet med 1,4 pct. af BNP. En lavere offentlig realvækst frigør arbejdskraft fra den offentlige sektor til de private erhverv, og medfører at enhedsomkostningerne i den offentlige sektor vil falde. Den relativt store effekt hænger også sammen med, at det offentlige forbrug i Grønland udgør 44 pct. af BNP og at selv en 0,5 pct.'s opbremsning i væksten er derfor et betydeligt beløb i kroner. Erfaringer er imidlertid, at det kan være vanskeligt at realisere effektiviseringer i den offentlige sektor, da der er en stor folkelig efterspørgsel efter ydelser fra sundhedsvæsen, folkeskole, sociale tilbud, uddannelsesstilbud til unge osv.

Økonomisk Råd

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

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

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

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

Udgivelser siden 2017:

Rapporter:

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

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

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

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

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

Baggrundsmateriale:

Teknisk baggrundsnotat 2017-1: Forløbsanalyser på uddannelsesområdet

Notat 2018-1: Lufthavnsplakens samfundsøkonomiske implikationer

Policy Briefs:

Policy Brief 2017:1 Konjunkturprognose 2016-18 – foreløbige overvejelser.

Policy Brief 2018:1 Høstningsregler i fiskerierhvervet

Policy Brief 2018:2 Konjunktursituationen

Policy Brief 2019:1 Konjunktursituationen

Policy Brief 2020:1 Coronakrisen