

Økonomisk Råd

Rapport 1. halvår 2024



Produktivitet og effektivitet

- Velstanden har været stigende over en årrække, men udviklingen har været mindre stærk de seneste år
- Øget produktivitet er afgørende for at understøtte velstandsudviklingen, og kræver et højere uddannelsesniveau og en mere effektiv udnyttelse af arbejdskraft og kapital ved omstilling fra fiskeriet og den offentlige sektor til andre sektorer
- Stort behov for øget fokus på produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor
- Erfaringerne med erhvervsstøtte er ikke gode, og den har ikke klart understøttet en udvikling af en bredere erhvervsstruktur og øget produktivitet

Konjunktursituationen

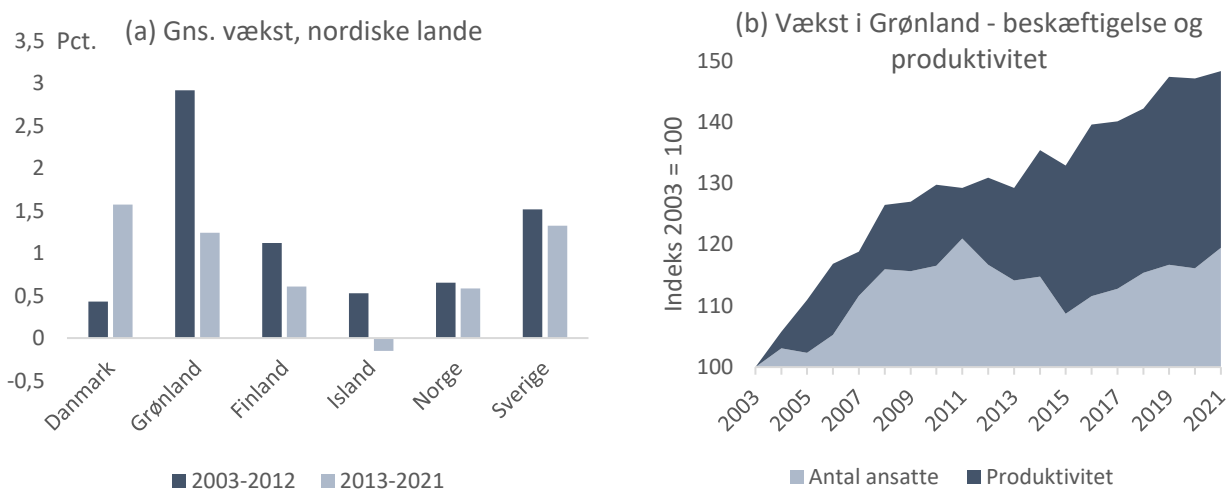
- Efter en række økonomisk gunstige år er der udsigt til en opbremsning i væksten og et moderat tiltagende inflationspres
- Økonomien er tæt på kapacitetsgrænsen med høj beskæftigelse og rekordlav arbejdsløshed
- Tilgang af arbejdskraft udefra har været afgørende for de seneste års vækst, og løsningen af arbejdskraftsproblemet er en stor udfordring for den økonomiske politik

1. Produktivitet og effektivitet

En forøgelse af landets velstandsniveau og dermed borgernes levestandard er en afgørende forudsætning for at sikre en mere selv bærende økonomi. **Øget velstand er fællesnævneren for at sikre en bredere erhvervsstruktur, en øget andel af befolkningen i beskæftigelse, en mere lige indkomstfordeling, og for at mindske betydningen af bloktilskuddet for de offentlige finanser.** Det er også et centralt pejlemærke i den politiske diskussion, at levestandarden skal være på et niveau svarende til de lande, der normalt sammenlignes med. Det er en forudsætning for en vedvarende forøgelse af velstanden, at den er bæredygtig både i en økonomisk forstand men også i forhold til udnyttelse af natur-, sociale og humane ressourcer.

Velstanden opgøres typisk ved den samlede værdiskabelse i samfundet målt ved bruttonationalproduktet (BNP). Sætter man BNP i forhold til antallet af indbyggere får man et mål for den gennemsnitlige materielle velstand i samfundet. Den gennemsnitlige årlige vækst har i perioden 2003-2021 været 2,1% og højere end i de nordiske lande. Væksten var størst i den første del af perioden, og noget lavere men stadig positiv i den sidste del af perioden, jf. figur 1. Selvom der er udsving i væksten i BNP i de enkelte år, er der tale om en forøgelse af velstanden over perioden. **Målt ved BNP per indbygger er velstanden øget med omkring 50 pct. over perioden 2003-2021.** Varige ændringer i væksten har stor effekt, hvis væksten som eksempel i stedet havde være 0,5% lavere og dermed i gennemsnit 1,6 pct. om året i perioden, ville velstanden kun være øget med ca. 35%. Velstandsudviklingen målt ved BNP pr. indbygger er en vigtig parameter for den økonomiske udvikling, men den kan ikke stå alene i en vurdering udviklingen i levevilkår og velfærd.

Figur 1. Udviklingen i BNP pr. indbygger, 2003-2021



Note: (a) BNP Opgjort i faste (2010) priser. (b) Produktiviteten er som gennemsnitlig bruttoværditilvækst per ansat opgjort i 2010-priser, kædede værdier. Betydningen af prisudviklingen behandles nedenfor. Der foreligger ikke data, der muliggør en beregning af timeproduktiviteten.

Kilde (a) nordicstatistics@statisticon.org, (b) Grønlands Statistik.

Den samlede indkomstkabelse i samfundet er givet ved den samlede beskæftigelse og produktiviteten, som er den gennemsnitlige værdiskabelse pr. beskæftiget. En forøgelse af andelen af befolkningen i beskæftigelse bidrager til øget velstand, men også til en mere lige indkomstfordeling, og det har også en stor betydning for de offentlige finanser. Der er imidlertid en øvre grænse for, hvor stor en andel af befolkningen, der kan være i beskæftigelse. **Produktivitetens vækst er derfor en helt afgørende forudsætning for vedvarende forbedringer i velstanden.** Produktiviteten bliver grundlæggende øget ved en mere effektiv

produktion, hvor man med samme forbrug af ressourcer kan få større værditilvækst, eller ved flytning af arbejdskraft og andre ressourcer til andre sektorer med højere produktivitet, se også nedenfor. Velstanden kan således stige ved, at flere er i beskæftigelse (eller arbejder flere timer) eller ved at produktiviteten pr. beskæftiget øges. Udviklingen i velstanden er i figur 1(b) opdelt i effekten af øget beskæftigelse og produktivitet pr. ansat. Selvom et øget antal ansatte har bidraget til forøgelsen i velstanden, så er forøgelsen af produktiviteten samlet set den vigtigste faktor. Dette mønster findes også for andre lande.

Udviklingen i velstanden er meget forskellig på tværs af lande. Nogle lande har haft markante og vedvarende forbedringer i velstanden, mens andre lande har haft en mindre gunstig udvikling. Man kan lidt forenklet tale om et "førerfelt" af lande, der vedvarende har haft de højeste og stigende levestandarder i verden. Samtidig er der andre lande, som forsøger at indhente "førerfeltet" (catch-up) eller mister afstand til de førende lande. **Empirien viser¹, at udviklingen for "førerfeltet" er drevet af produktivitetsvækst skabt af øget uddannelse, mere realkapital (udstyr, maskiner, bygninger m.m.) og ny og bedre teknologi.** Men den økonomiske politik og institutionelle forhold er også af stor betydning. Adgang til naturressourcer er ligeledes en vigtig faktor for mange lande, men det er langt fra en garanti for en gunstig velstandsudvikling og forudsætter en hensigtsmæssig forvaltning, så ressourceforekomsten omsættes til en gunstig økonomisk udvikling for befolkningen.

Det er også en international erfaring, at store velstandsstigninger er forbundet med betydelige sektorforskydninger. Det typiske mønster for de fleste lande er en proces, hvor beskæftigelse og aktivitet først er flyttet fra landbrug og fiskeri til industrien og derefter til servicesektoren (privat og offentlig). I takt med fx øget produktivitet i landbruget er arbejdskraft frigjort til aktiviteter i industrien, og dermed har der samlet set været højere produktivitet og velstand i samfundet. Tilsvarende er sket ved forskydning af beskæftigelsen fra industrien til servicesektoren. I lande med lavere velstand og vækst end i "førerfeltet" af lande, har man typisk ikke formået at sætte denne sektortilpasning i gang.

For Grønland er det historiske udgangspunkt fiskeri og fangst, og det vil fortsat være af stor betydning. Det er ikke realistisk for et land med en lille befolkning med stor geografisk afstand til afsætningsmarkeder, at industrisektoren bliver en afgørende vækstmotor. Potentialet ligger i en udnyttelse af naturressourcerne, fiskeri/fangst, minedrift, og turisme, der alle på deres måde udnytter de unikke naturressourcer. Alle lande er afhængige af den teknologiske udvikling og dermed den bagvedliggende forskning og innovation. Små lande kan ikke være teknologidrivende – og slet ikke over en bred front – og det afgørende er her en kapacitet til at anvende de teknologiske landvindinger, der sker andre steder. Det forudsætter en veluddannet arbejdsstyrke og muligheder for internationalt samarbejde for at bringe viden og kapital til landet. Udviklingen inden for IT-teknologi og senest AI og robotter er væsentlige eksempler herpå, og anses af mange at få stor betydning for produktivitetsudviklingen, men også at skabe store behov for omstillinger på arbejdsmarkedet.

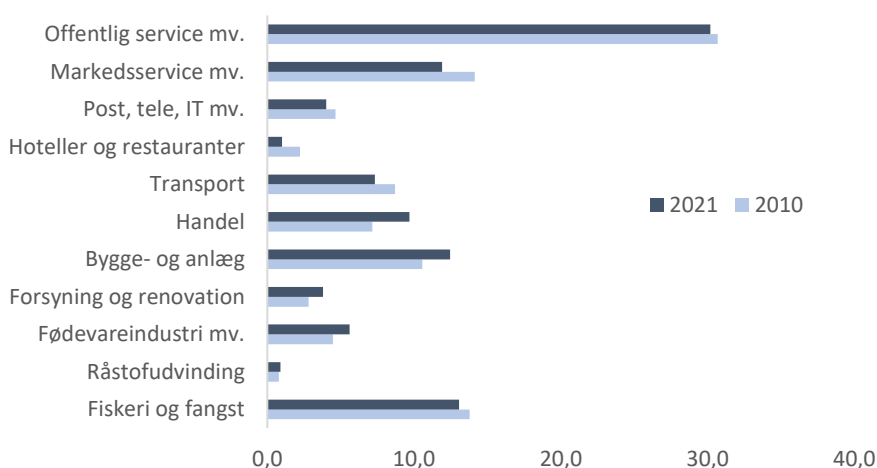
Erhvervs sammensætning og produktivitet

Den samlede produktivitetsudvikling dækker over vidt forskellige udviklinger i økonomiens mange forskellige brancher, ligesom ændringer i erhvervs sammensætningen har betydning for produktiviteten. **Ændringer i produktivitet og erhvervs sammensætningen skyldes både kortsigtet konjunkturudvikling og mere langsigtede strukturelle forhold blandt andet som følge af innovation og teknologiske udvikling.** Eksempelvis skal en moderne rejsetrailer betjenes af færre ansatte til at fiske en given rejsekvote sammenlignet med tidligere tiders fiskefartøjer. På tværs af lande udgør de private serviceerhverv en

¹ En oversigt findes i C.I.Jones, 2015, The Facts of Economics Growth, Chapter 1 in Handbook of Macroeconomics, North-Holland.

stigende andel af økonomien, mens fremstillingserhverv, landbrug og fiskeri, udgør en faldende andel. Tendensen ses også i Grønland, men set over et årti er ændringerne i erhvervs sammensætningen beskedne, se figur 2.

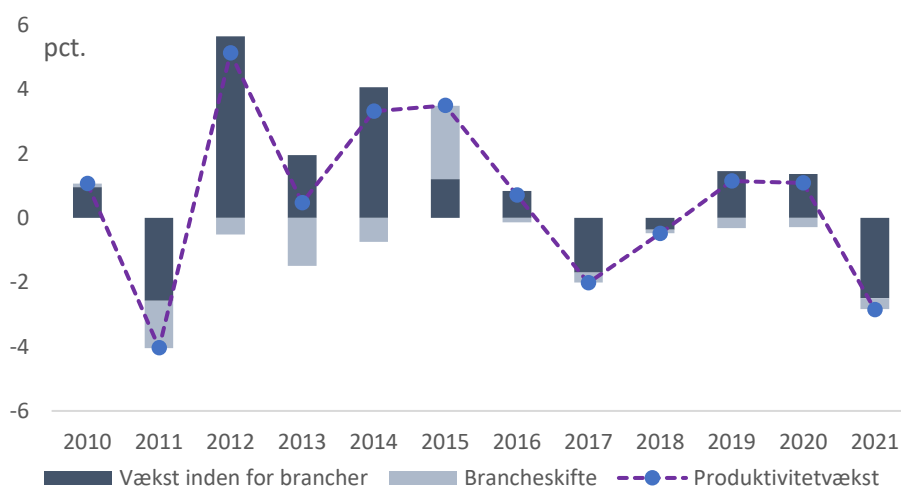
Figur 2. Sammensætningen af grønlandsk økonomi på hovedbrancher, 2010 og 2021



Note: Andel af samlet bruttoværditilvækst i pct. En sammenligning på tværs af brancher er vanskelig på grund af forskelle i målingen af værditilvæksten. Værditilvæksten inden for private erhverv måles ved markedsværdien af omsætning og omkostninger, mens værditilvækst i den offentlige service måles på lønudgifter og varekøb. Der skal desuden tages forbehold for at dele af økonomien, bl.a. turisme og transport, var påvirket af rejserestriktioner i 2021. Kilde: Grønlandsk Statistik.

Produktivitetsvæksten i hele økonomien kan opdeles i to dele. Den første er den branchespecifikke produktivitetsvækst, som afhænger af de branchespecifikke rammevilkår i form af adgangen til teknologi, konkurrence, regulering og markedsvilkår i øvrigt. Den anden er brancheskifte, hvor arbejdsstyrken flytter fx fra brancher med lavt produktivitetniveau til brancher med højere produktivitet.

Figur 3. Bidrag til produktivitetsvækst, 2010-2021



Note.: Opdelingen af produktivitetsvæksten på brancheskifte og vækst inden for brancher sker som i *Produktivitetsudviklingen i Danmark, Kvartalsoversigten, 1. kvartal 2012, Nationalbanken*. Kilde: Egne beregninger og Grønlandsk Statistik.

I figur 3 er produktivitetsvæksten i Grønland opdelt på vækstbidrag fra brancheskifte og vækstbidrag inden for brancherne. **Figuren peger på at skifte mellem brancher faktisk har *dæmpet* produktivitetsvæksten siden 2010.** Selvom dette også er set for andre lande og kan være knyttet til forskydninger mod private og offentlige serviceerhverv, så peger det samtidig på, at det ikke er lykkedes skabe et bredere erhvervsgrundlag her i landet, og at der også har været tilgang til områder med lav produktivitet, se nedenfor om fiskeriet.

Den branchespecifikke produktivitetsudvikling er afgørende for velstanden. For en lille økonomi spiller adgangen til teknologi og *know how* en særlig vigtig rolle. Samarbejdet med udenlandske virksomheder kan bidrage med risikovillig kapital men også ny viden, teknologi og praktisk erfaring, som er med til at løfte den hjemlige produktivitet. Det hjemlige kompetence- og uddannelsesniveau spiller også en rolle for mulighederne for at udløse sådanne produktivetsgevinster, se også nedenfor. **Erfaringerne for små økonomier, der satser på selvforsyning og begrænser markedsadgangen for udenlandske virksomheder, er ikke opløftende ud fra et velstandsperspektiv.**

Politikerne styrker bedst produktiviteten i de enkelte brancher med forudsigelige rammevilkår og – hvor det er muligt – ved at sikre en effektiv konkurrence mellem virksomheder. Det er især vigtigt, at der fastlægges stabile rammevilkår, og at administrationen af erhvervsreguleringen er præget af gennemsigtighed. Der er dårlige erfaringer, både her i landet eller andre steder i verden, med en politisk top-down styring af erhvervsudviklingen i form af skattefinansierede støtteordninger eller anden positiv særbehandling af erhverv. Erhvervsstøtte kan være nødvendige i særlige tilfælde enten for at afbøde markedsfejl eller hvor virksomheder midlertidig har behov for understøttelse, som det fx var tilfældet under pandemien. Erhvervsstøtte, der ikke er midlertidige eller er begrundet i markedsfejl, risikerer derimod at fastlåse beskæftigelsen i støttede aktiviteter, til skade for velstanden i samfundet.

Erfaringerne med erhvervstilskud her i landet² peger også på, at støtten ikke klart har fremmet udviklingen af en bredere og bæredygtig erhvervsudvikling eller er geografisk målrettet. Som var det gennemsnitlige regnskabsresultater på landbrugsområdet (fåreholdere) i 2021 ca. 200.000 kr. mens det gennemsnitlige tilskud var ca. 400.000 kr. pr. bedrift. Tilskud på fiskeriområdet har fastholdt eller udbygget kapacitet på områder, hvor fiskeriet overstiger den biologiske rådgivning. Tilskud til sælskindsindhandling er heller ikke målrettede og går også til områder med mangel på arbejdskraft, og de samlede tilskud overstiger Great Greenland omsætning. Regionalpolitiske hensyn kan begrunde specifikke tilskudsordninger for bestemte geografiske områder, men disse bør være klart afgrænset og med klare målsætninger med støtten. **Selvstyrets store engagement i erhvervsdrift, herunder fiskeri og infrastruktur, gør rammerne for disse selskaber til en væsentlig del af erhvervspolitikken.** Da selskaberne har en monopolstatus og i kraft af Selvstyrets ejerengagement ikke drives på normale konkurrencemæssige vilkår, er det særligt vigtigt at have fokus på en effektiv drift og tiltag for at forøge produktiviteten. Det sikres bedst med et klart armslængdeprincip til styringen af disse selskaber, så de kan drives på markedsmæssige vilkår.

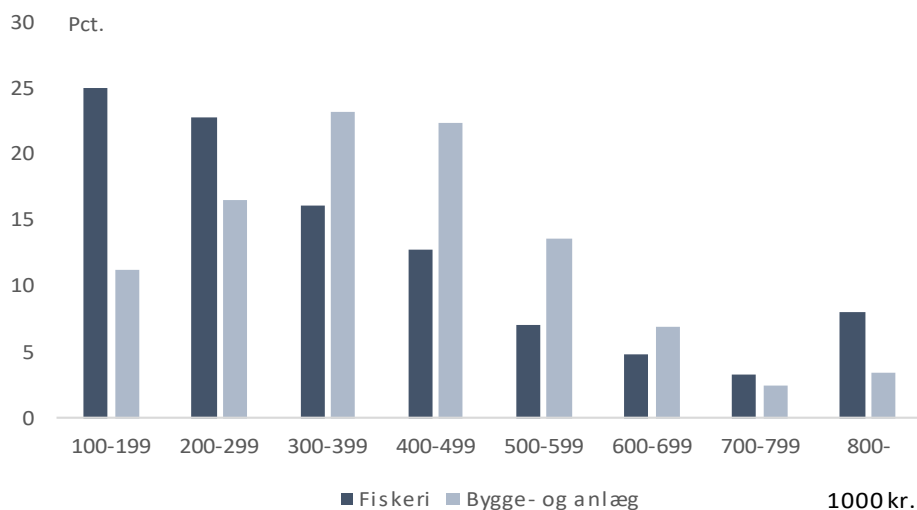
Produktiviteten i fiskeriet og velstandsgevinster af høje fiskepriser

Fiskeriet er det dominerende private erhverv. Det er samtidig det erhverv, der tydeligst er udsat for international konkurrence. Produktiviteten i fiskeriet er derfor afgørende for den grønlandske konkurrenceevne. Høj produktivitet inden for fiskeriet betyder samtidig arbejdspladser med gode lønninger og dermed også stort afkast til de offentlige finanser i form af skatter og afgifter, især

² Se Departementet for Finanser og Skatter, Erhvervstilskudsanalyse, 2023.

ressourcerenteafgiften. Der er stor forskel på indtjeningen inden for de forskellige dele af fiskeriet, og spredning i erhvervsindkomsterne for beskæftigede inden for fiskeriet er stor sammenlignet med fx beskæftigede indenfor bygge- og anlæg, se figur 4. Spredningen skal også ses i sammenhæng med omfanget af sæsonbetonet arbejde, og kan derfor afspejle både forskelle i produktivitet og timeindsats.

Figur 4. Fordelingen af erhvervsindkomster for beskæftigede inden for fiskeri og bygge- og anlæg, 2021



Note.: Erhvervsindkomst i form af løn, honorarer, overskud mv. for personer, født og bosat i Grønland, mellem 30 og 60 år, der er beskæftiget i fiskeriet (inkl. landanlæg) og bygge- og anlæg i 2021. Der er ikke korrigeret for timeindsats, og lave erhvervsindkomster kan derfor skyldes deltidsbeskæftigelse mv., og der er bl.a. derfor ikke medtaget personer med indkomster under 100.000 kr.

Kilde: Egne beregninger og Grønlandsk Statistik.

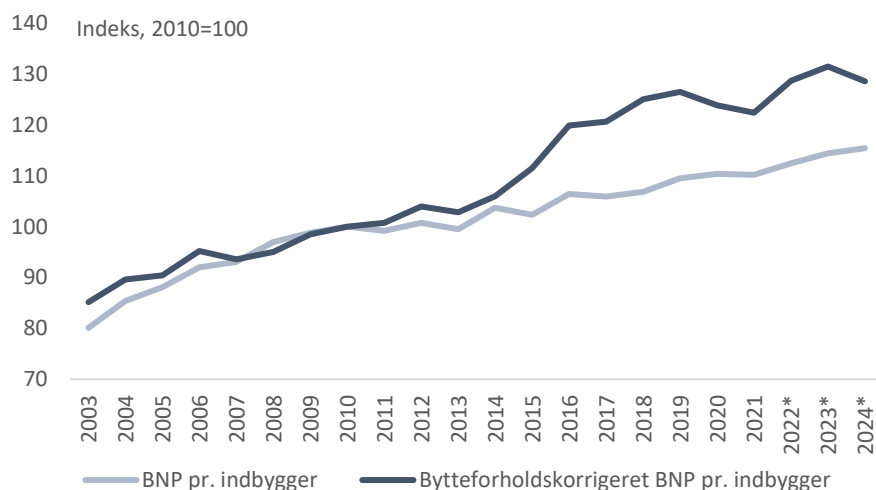
Fiskerikommissionen fandt væsentligt højere aflønning pr. årsværk i det havgående end i det kystnære rejefiskeri, og pegede på, at der for det kystnære fiskeri er et behov tilpasse kapaciteten i flåden til et bæredygtigt og effektivt fiskeri. Problemstillingen er velkendt, og også den forrige fiskerikommission fra 2009 pegede på mulighederne for højere effektivitet og indtjening i fiskeriet via en konsolidering.

Problemer med overkapacitet i det kystnære fiskeri hænger sammen med, at vigtige kystnære kvoter forvaltes olympisk og alle fartøjer fisker på samme fælleskvote i hvert område, indtil kvoterne er fisket op. Forvaltningen af fiskeressourcerne har dermed dels bidraget til presset for at sætte kvoterne langt over den biologiske rådgivning og dels skabt en stor overkapacitet i flåden. Den samfundsøkonomiske udvikling afhænger kritisk af, at fiskeriet er økonomisk og biologisk bæredygtigt. Der er behov for konsolidering i erhvervet for at øget produktiviteten og dermed bidrage til velstanden via frigørelse af arbejdskraft til andre sektorer. Med udgangspunkt i Holdbarheds- og vækstplan II er der fremlagt et forslag til fiskerilov, der aktuelt er i politisk behandling.

Høje indkomster kan også opnås gennem stigende globale priser på eksporten af fisk og skaldyr. Når eksportpriserne stiger mere end importpriserne bliver bytteforholdet i udenrigshandlen styrket, og det indebærer ekstra forbrugs- og investeringsmuligheder. **Et forbedret bytteforhold giver dermed en velstandsgevinst, som er sammenlignelig med en indkomstfremgang.** Det er muligt at beregne denne velstandsgevinst ved at opgøre det bytteforholdskorrigerede BNP, hvor der er taget højde for den import, der kan finansieres af eksporten. Det bytteforholdskorrigerede BNP pr. indbygger stiger mere end BNP pr. indbygger, når bytteforholdet i udenrigshandlen bliver forbedret. Priserne på fisk og skaldyr steg betydeligt fra 2014 og har siden ligget forholdsvis højt med udsving fra år til år. Figur 5 viser, at velstandsgevinster fra bytteforholdet har været omtrent lige så store som effekten af øget produktion (BNP) siden 2014.

Forbedringen af bytteforholdet har siden 2014 været en væsentlig årsag til fremgang i indkomster og velstand i samfundet.

Figur 5. Bytteforholdskorrigeret BNP pr. indbygger, 2003-2021



Anm.: Bruttonationalprodukt i faste priser, indeks 2010=100. Bytteforholdskorrigeret BNP er beregnet som i *Grønland Økonomi, efterår 2022, Økonomisk Råd*.

Kilde: Egne beregninger og Grønlandsk Statistik

Set over en lang årrække kan eksportpriserne ikke forventes at stige mere end importpriserne.

Forbedringer i bytteforholdet er som regel kun midlertidige. Der er fx udsigt til tab i bytteforholdet i 2024, når effekten af stigende importpriser på energi viser sig. **Bytteforholdsgevinster er således bestemt af globale priser og forhold, som en lille åben økonomi ikke har indflydelse på.** Bytteforholdet bidrog ikke til velstandsgevinster i årene før 2014, se figur 5. Det understreger, at det er vigtigt at øge produktiviteten, hvis en varig fremgang i velstand skal sikres.

Offentlig sektor

Den offentlige sektor (Selvstyre og kommuner) er af afgørende betydning for velstanden og forvaltningen heraf. Hvis effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor kan øges, vil det være muligt at løse de samme opgaver til lavere omkostninger og mindre behov for arbejdskraft, eller bedre standarder kan stilles til rådighed for befolkningen for uændrede omkostninger. **Øget produktivitet og effektivitet understøtter både en sektorforskydning med en bredere erhvervsstruktur ved at frigøre arbejdskraft og vil samtidig reducere omkostninger og dermed bidrage til at løse holdbarhedsproblemet for de offentlige finanser**, se også Økonomisk Råds rapport fra 2020 og Holdbarheds- og Vækstplan II.

Opgaveløsninger i den offentlige sektor som pasning, uddannelse, sundhed og pleje stilles overvejende gratis til rådighed for befolkningen. Dette grundlæggende princip sikrer, at alle har adgang uanset økonomisk formåen. I modsætning til den private sektor sker der således ikke en løbende markedstest af, om der er kunder, og hvad de vil betale. Uden et sådant og dermed et direkte mål for værdiskabelsen er det også sværere at måle effektivitet og produktivitet og dermed at vurdere om de rigtige opgaver løses og på den bedste og mest effektive måde. **Mens markedsmekanismen under de rette rammebetingelser skaber et pres for at øge effektivitet og produktivitet i den private sektor, så er der ikke den samme mekanisme i den offentlige sektor.** Det gælder også i forhold til brugen af ny teknologi – som fx AI – der kan have et stort potentiale for at øge produktiviteten, ikke mindst inden for dele af den offentlige sektor.

Disse grundlæggende forhold stiller andre og store krav til styringen af den offentlige sektor. Øget produktivitet og effektivitet i den offentlige forudsætter ikke alene en stram udgiftsstyring, men også klare mål for de enkelte institutioner med ledelsesmuligheder og -ansvar for løbende at finde de bedste opgaveløsninger. Det første er sikret med budget- og regnskabsloven, men ledelsesansvaret kan styrkes. Det kan ske ved klart formulerede målkrav, veldefineret ledelsesansvar for at nå disse mål med givne budgetter, og opfølgning på målopfyldelsen. Målkravene kan både være defineret på institutionsniveau, eller i forhold til kommunerne og mindre bosteder. Geografiske forhold og mange mindre bosætninger er også grundlag for flere fælles kommunale og offentlige løsninger fx i forhold til undervisning, sundhed og administration. **Der er behov for en nærmere afdækning af mulighederne for en mere tværgående udnyttelse af ressourcerne, herunder om overenskomsterne på det offentlige områder giver tilstrækkelig mulighed for en sådan fleksibilitet.** Det vedrører også arbejdstider og fleksibilitet i forhold til blandt andet vejrliget.

Produktivitetsgevinster ved uddannelse

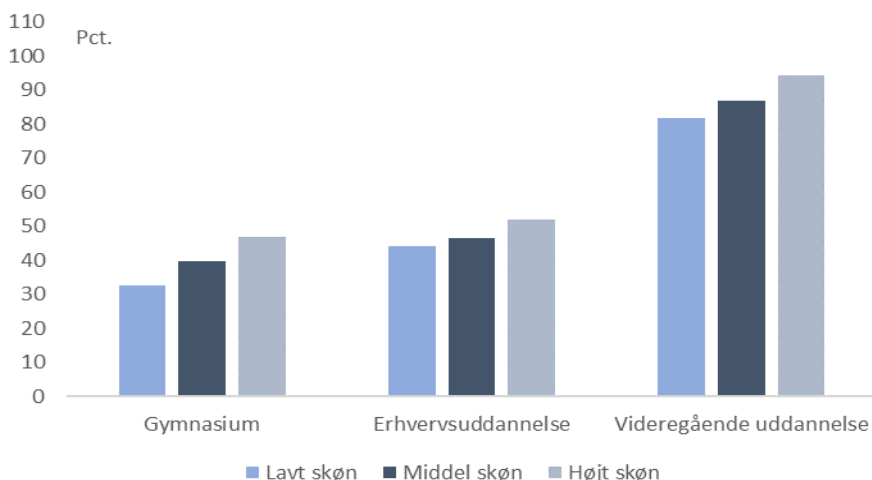
Det er en afgørende forudsætning for en mere selv bærende økonomi at øge uddannelsesniveaue. Det bidrager til at øge produktiviteten og velstanden i samfundet, men også til en mere lige indkomstfordeling og til at forbedre de offentlige finanser. Det er i tidligere rapporter fra Økonomisk Råd dokumenteret, at beskæftigelsesandelene for specifikke uddannelsesgrupper svarer til niveauet i de nordiske lande, men hovedproblemet er den meget store andel af hver årgang, der ikke får en kompetencegivende uddannelse.

Den enkeltes indkomst på arbejdsmarkedet er udtryk for den individuelle produktivitet, og høj produktivitet viser sig typisk i høj erhvervsindkomst. **På tværs af lande er der en tæt, positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveau og indkomst.** Det afspejler dels effekten for den enkelt af selve uddannelsen og de kompetencer og viden, som den giver. Noget af den positive sammenhæng skyldes også personlige forudsætninger, fx medfødte kognitive evner, motivation, sociale færdigheder mv., som også spiller en rolle for den enkeltes produktivitet. **Den enkeltes erhvervsindkomst er i høj grad bestemt af det fuldførte uddannelsesniveau og arbejdsmarkedserfaringen.** En central udfordring i forhold til at fastlægge sammenhængen mellem uddannelse og produktivitet består i at isolere effekten af uddannelse fra effekten af andre personlige forudsætninger. En alment anvendt metode hertil er Mincers *Human Capital Earnings Function*. Modellen beskriver den individuelle indkomst (som et mål for produktiviteten) som funktion af den enkelte person højeste fuldførte uddannelse, arbejdsmarkedserfaring og personlige karakteristika.³

Figur 6 viser produktivitetsgevinster ved uddannelse, som er beregnet efter ovenstående metode på grønlandske data. **Resultaterne peger entydigt på, at et højere uddannelsesniveau har en positiv, signifikant effekt på den enkeltes produktivitet.** Produktivitetsgevinsten ved en gymnasieuddannelse er omkring 40 pct. i perioden fra 2016 til 2021, mens gevinsten ved en erhvervsuddannelse er ca. 47 pct. relativt til en folkeskoleuddannelse. For videregående uddannelse er produktivitetsgevinsten omkring 87 pct.. **I gennemsnit bliver erhvervsindkomsten øget med op til 3½ pct. hvert år efter afslutning af uddannelse.** Den effekt er stærkest i de første år efter uddannelse og aftager derefter gradvist. Analyserne viser også, at forskelle i arbejdsmarkedserfaring og bopæl mv har betydning for de observerede indkomstforskelle.

³ På Økonomisk Råds hjemmeside findes rapporten "Produktivitetsgevinster ved uddannelse" med uddybende beskrivelse af metoden, data og resultater.

Figur 6. Produktivitetsevinsten ved uddannelse, 2021



Note: Produktivitetsevinsten estimeret efter metoden i rapporten "Produktivitetsevinsten ved uddannelse". Effekten er målt relativ til en person med folkeskole som uddannelse. Lavt skøn er den mindste estimerede effekt i 2016 til 2021, mens højt skøn er den største estimerede effekt. Middel skøn er gennemsnittet af de estimerede effekter. Kilde: Egne beregninger på registerdata fra Grønlandsk Statistik.

En bedre uddannet arbejdsstyrke har højere produktivitet, er mere innovativ, og gør det muligt hurtigere at indføre nye og bedre produktionsmetoder, som bl.a. kan være udviklet i udlandet. Et mere produktivt samfund kræver derfor en arbejdsstyrke, der er bedre uddannet. Grønland er blandt de lande, der investerer mest i uddannelse. Udgifterne til uddannelse i Grønland udgjorde godt 10 pct. af BNP i 2020. Til sammenligning brugte Danmark i 2020 5,8 pct., mens OECD-gennemsnittet lå på 5,1 pct. **På trods af den store offentlige investering i uddannelse, har 45 pct. af personer mellem 35 og 39 år stadig kun folkeskolen som højeste uddannelse i 2022.** Der har været fremskridt på uddannelsesområdet, især op gennem 00'erne. I 2002 havde 65 pct. af de 35 til 39-årige folkeskolen som højeste uddannelsesniveau, og den andel faldt til 43 pct. 10 år senere, omtrent svarende til niveauet i 2022. **Med det nuværende mønster i optag, frafald og gennemførsler på uddannelsesområdet er der fremadrettet kun udsigt til en besked fremgang i uddannelsesniveaet.** Det viser bl.a. Økonomisk Råds uddannelsesfremskrivning⁴, og fremgangen er ikke tilstrækkelig til at opfylde de uddannelsesstrategiske mål.

Udfordringerne på uddannelsesområdet er meget sammensatte, og en del hænger sammen med udfordringer på socialområdet og et utilstrækkeligt fagligt niveau i folkeskolen. Samtidig er frafaldet markant på tværs af alle uddannelser. Det høje frafald rejser spørgsmålet, om det er uddannelsessystemet, der ikke møder de uddannelsessøgende, hvor de er i praksis. I dag er trivselsundersøgelser fx ikke et krav, og de bagvedliggende årsager til det store frafald er reelt ukendte.

Den afgørende begrænsning for fremskridt på uddannelsesområdet er ikke de institutionelle eller økonomiske rammer for uddannelsessystemet. Der er i stedet behov for kritisk at se på organiseringen og forvaltningen af de forskellige uddannelser indenfor uddannelsessystemet. De nuværende styringsværktøjer bør evalueres, herunder sektorplanlægningen og muligheder for bedre at udnytte den eksisterende kapacitet i form af personale, bygninger og økonomiske ressourcer. Styringsværktøjerne bør

⁴ Se fx *Grønlands Økonomi*, Økonomisk Råd, september 2022.

have udgangspunkt i data, der kan anvendes aktivt i planlægning og evaluering, f.eks. data der giver muligheder for opfølgning og handling overfor bl.a. høje frafaldsprocent

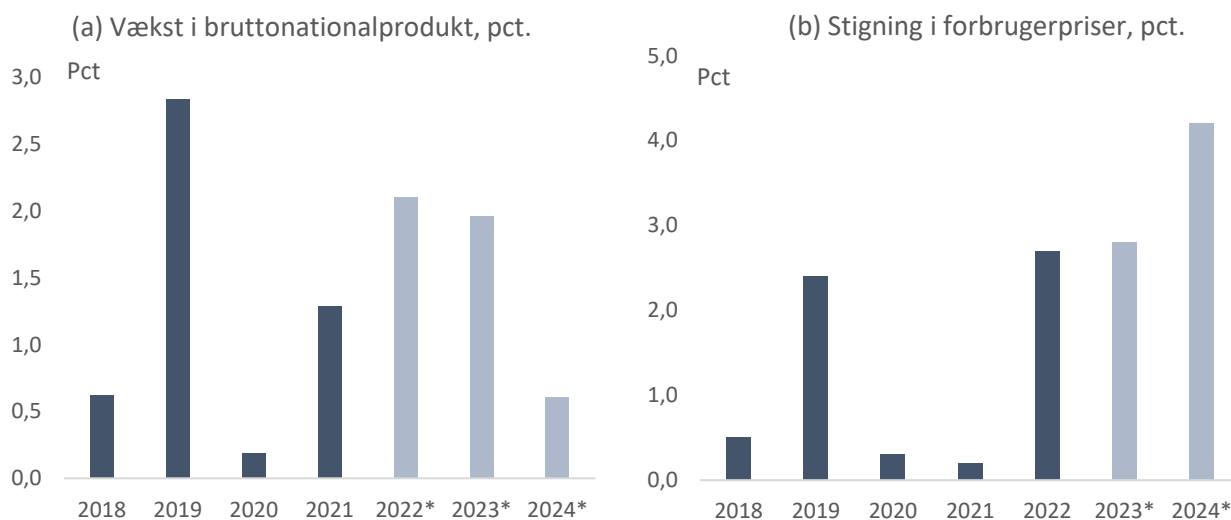
2. Konjunkturudsigter⁵

Den internationale økonomi er præget af forholdsvis svag vækst, og både det globale inflationspres og presset på arbejdsmarkedene ser dermed ud til gradvist at aftage i 2024 og 2025. Det skyldes i høj grad effekten af rentestigningerne, der sammen med udhulet købekraft dæmper forbruget og de private investeringer. I OECD's prognose fra november 2023 forventes væksten i USA at blive omkring 1½ pct. i 2024 og 2025, mens væksten i Euro-området bliver knap 1 pct. i 2024 og 1½ pct. i 2025.⁶

Inflationspresset i Europa og USA er gradvist aftagende. Særligt udviklingen i energipriserne trækker inflationen ned, mens servicepriserne, der i høj grad drives af lønudviklingen, fortsat holder inflationen oppe. Priserne på energi til levering i fremtiden (futures) er faldet siden efteråret, hvilket kan pege på mindre risiko for store prisstigninger på energi hen over vinteren. OECD forventer, at Inflationen i USA og Europa i løbet af 2025 kommer ned omkring 2 pct., og dermed på niveau med centralbankernes inflationsmålsætninger.

Efter betydelige rentestigninger igennem 2022 og 2023 er renterne faldet lidt tilbage siden efteråret 2023. Der er i januar 2024 markedsforventning om moderate rentenedsættelser i både USA og Euroområdet i løbet af året. Hvis forventningen holder stik, vil rentetoppen være nået i 2023, men markedsforventningen kan bevæge sig betydeligt ved nye informationer om bl.a. inflationen i USA og Europa.

Figur 7. Aftagende vækst og højere inflation i 2024



Note: I figur (a) er væksten opgjort i 2010-priser, kædede værdier. Foreløbige nationalregnskabstal for 2020-21, og 2022-24 er baseret på Økonomisk Råds opdaterede konjunkturvurdering. Figur (b) viser årsstigning i forbrugerpriser i januar det efterfølgende år. Inflationen i 2023 er dermed stigningen i forbrugerpriser fra januar 2023 til januar 2024. Kilde: Grønlands Statistik og egne skøn.

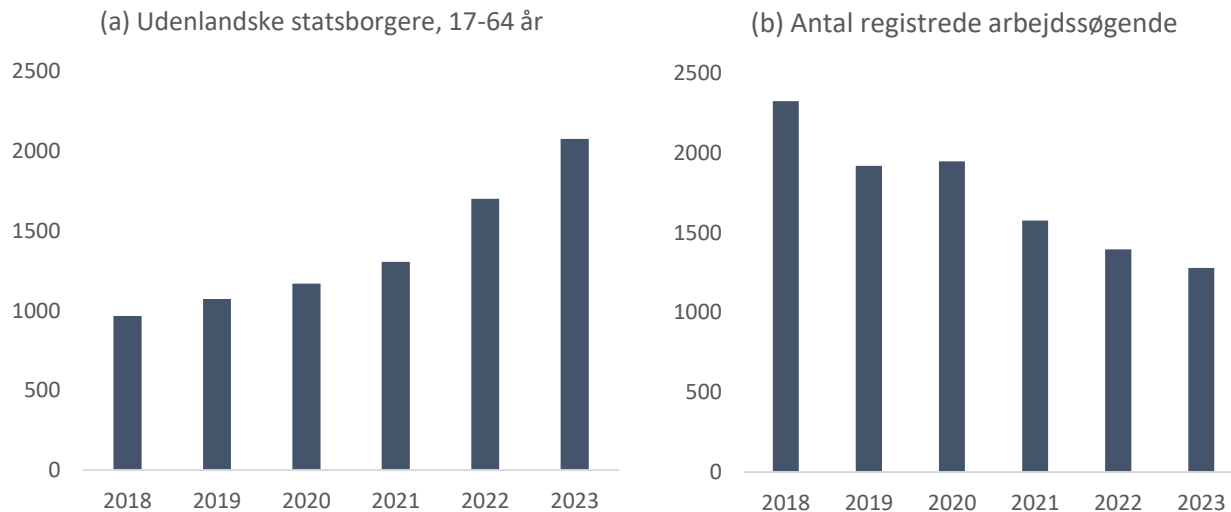
⁵ Økonomisk Råd udarbejder årligt en konjunkturvurdering, der offentliggøres i september-rapporten. Denne rapport indeholder en opdatering af seneste konjunkturvurderingen publiceret i september 2023. På rådets hjemmeside findes rapporten "Konjunkturstatistik 2024-1" med uddybende figurer og tabeller om konjunktursituationen.

⁶ Se OECD Economic Outlook, November 2023.

De stigende renter har dæmpet den indenlandske efterspørgsel, men effekten indtil videre har været behersket, og der har ikke været en vækstafmatning i 2022 eller 2023, se figur 7. Infrastrukturprojekterne i lufthavne mv. har stort set ikke været påvirket af de stigende renter. Den store udbredelse af fastforrentede realkreditlån til boliger indebærer samtidig, at højere markedsrenter ikke direkte har øget eksisterende boligejernes renteudgifter. Renten på nye lån er dog steget. Husholdningernes samlede renteudgifter til realkreditinstitutter og banker steg fra ca. 211 mio. kr. i 2022 til skønsmæssigt 275 mio. kr. i 2023. Det er markant mindre stigning i renteudgifterne sammenlignet med fx de danske husholdninger, der i gennemsnit både har større boliggæld og i højere grad benytter variabelt forrentet realkreditlån.

Økonomien voksede ca. 2 pct. i både 2022 og 2023, bl.a. som følge af stor aktivitet inden for bygge- og anlægssektoren, turisme og inden for fiskeriet. Fremgangen ses tydeligt på arbejdsmarkedet, hvor antallet af registrerede arbejdssøgende har nået sit laveste niveau nogensinde samtidig med, at omfanget af udenlandsk arbejdskraft er steget voldsomt. I 4. kvartal 2023 boede 2.075 udenlandske statsborgere mellem 17 og 64 år i Grønland. I 2022 var det tal 1.700 personer, og i 4. kvartal 2021 var der 1.300 udenlandske statsborgere, se figur 8. Der svarer til en årlig tilvækst i arbejdsstyrken på 1-1½ pct. i det omfang, at de er kommet til Grønland for at arbejde. Hertil kommer betydelig udenlandsk arbejdskraft uden fast bopæl i landet. **De seneste års vækst i økonomien er dermed tæt forbundet med tilgangen af udenlandske arbejdskraft.**

Figur 8. Flere udenlandske statsborgere og færre registrerede arbejdssøgende



Note: Udenlandske statsborgere er opgjort i 4. kvartal. Antal registrerede arbejdssøgende er gennemsnittet for januar til november.

Kilde: Grønlands Statistik.

Inflationen er den gennemsnitlige stigning i priserne på bl.a. fødevarer, transport, husleje, varme og el, som indgår i familiernes forbrug. Økonomisk Råd forventede i efterårsrapporten 2023 en inflation på ca. 3½ pct. i 2023 og lidt over 5 pct. i 2024, målt ved årsstigningen i forbrugerpriser i januar det efterfølgende år. Inflationsskønnet var baseret på forventninger om at ny prissikringsaftale på olie- og dieselprodukter på et væsentligt højere niveau end den tidligere aftale. Højere oliepriser medfører en direkte påvirkning af forbrugerpriserne som følge af stigende priser på opvarmning, transport mv. og mere indirekte gennem

stigende omkostninger i bl.a. detailhandelen. Desuden var der forventet stigninger i huslejen for at sikre den nødvendige renovering og vedligeholdelse samt et inflationspres fra stigende fødevarerpriser og fra lønninger på et presset arbejdsmarked.

Prisstigningerne på olie i 2024 er endnu ikke udmeldt, men kan - baseret på verdensmarkedspriserne - blive mindre end tidligere antaget og eventuelt blive indfaset over en længere periode. Der foreligger endnu ikke en godkendt plan for at indhente renoveringsefterslæbet på de offentlige udlejningsboliger, hvorfor eventuelle større huslejestigninger først forventes efter 2024. Finanslov 2024 indeholder et mindre inflationsdæmpende tiltag i form af et tilskud på 5 mio. kr. til selvstyrets boligafdelinger. Disse forhold trækker samlet set i retning af, at **inflationen for hele perioden 2023-2024 kan blive ca. 7 pct., hvilket er 2 pct. point lavere end vurderet i efteråret 2023**. Dermed er der udsigt til stigninger i forbrugerpriserne i 2023-24, som vil blive lavere sammenlignet med inflationspresset både i årene 2008-9 og i 2011-12.

Væksten i 2024 ser ud til at blive mere afdæmpet og skønnes at blive ca. ½ pct., hvilket er lidt mindre end vurderet i september 2023. Lufthavnen i Nuuk åbner i november, og selvom der fortsat er stor bygge- og anlægsaktiviteten i bl.a. Ilulissat og boligbyggeri i Nuuk, så vil investeringsniveauet gradvis falde over de kommende år. På fiskeriområdet er det besluttet at nedsætte den vestgrønlandske TAC for rejer med 7.500 tons i 2024, så den lander på i alt 102.500 tons. Faldet i fangstmængderne kan blive mindre som følge af kvotefleks, der giver visse muligheder for at overføre en kvote fra et år til det næste, men **samlet set vil fiskeriet bidrage til en opbremsning i væksten i 2024**. Samtidig kan inflationen reducere købekraften og efterspørgslen. Det vil dæmpe forbruget, hvoraf en del dog importeres, og derfor ikke påvirker aktiviteten i landet direkte.

Med små nuanceforskelle er vurderingen konjunkturvurderingen derfor den samme som i efteråret 2023. **Efter en række økonomisk gunstige år er der udsigt til en opbremsning i væksten og en moderat tiltagende inflation**. Den stærke udvikling på arbejdsmarkedet fortsætter, og de kommende år vil fortsat være karakteriseret ved høj beskæftigelse og udfordringer ved at rekruttere arbejdskraft. En stram økonomisk politik og en løsning af arbejdskraftsproblemet er derfor en afgørende økonomisk udfordring i de kommende år.

Økonomisk Råd udarbejder uafhængige analyser og vurderinger af grønlandsk økonomi. Rådet er nedsat af Naalakkersuisut og ledes af et uafhængigt formandskab bestående af Torben M. Andersen (formand), Ulla Lyngé (næstformand), Anders Blaabjerg, Mitdlarak Lennert og Søren Bjerregaard.

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.

Økonomisk Råds analyser bliver offentliggjort i rapporter og i kortere notater på rådets hjemmeside: https://naalakkersuisut.gl/Departementer/Dep_for_Finanser_og_Skatter/Publikationer?sc_lang=da. Rådet afholder desuden seminarer og oplæg om aktuelle økonomisk-politiske temaer.