

Reformer kan gøre grønlandsk økonomi mere selv bærende

Skrevet af

Søren Bjerregaard
Chef for værdipapir og
betalingsbalance
Finansiell Statistik
sbje@nationalbanken.dk
+45 3363 6803

📄 15 sider

Grønlands økonomi er bremset op efter nogle år med gunstige tider for fiskeriet og en betydelig udbygning af infrastrukturen. Væksten i bruttonationalproduktet har siden 2023 været omkring 1 pct. om året, men der er fortsat tegn på kapacitetspres i økonomien. Der opbygget en betydelig mangel på arbejdskraft i økonomien og en stigende afhængighed af udenlandsk arbejdskraft. Samtidig sætter en aldrende befolkning selvstyrets økonomi under pres. En ambitiøs reformdagsorden skal fremtidssikre den offentlige økonomi og arbejdskraftudfordringen.



Væksten i Grønland er aftagende efter en årrække med fremgang

Der er opbremsning i fiskeriet efter rekordår for eksporten af fisk og skaldyr. Den vigtige rejebestand bliver mindre og det begrænser fangstmængderne. Samtidig bliver væksten midlertidigt dæmpet af, at flere store anlægsinvesteringer i infrastrukturen afsluttes.



Afhængigheden af udenlandsk arbejdskraft vokser

Der er udbredt mangel på arbejdskraft i store dele af økonomien. Det har medført en betydelig tilflytning fra udlandet, især af asiatisk arbejdskraft. Det er vanskeligt at rekruttere arbejdskraft til store velfærdsområder som sundhed, uddannelse og socialområdet.



Aldrende grønlandsk befolkning øger reformbehovet

Folketallet forventes at falde over de næste årtier, og der bliver flere ældre og færre unge i landet. Det får alvorlige budgetkonsekvenser for den grønlandske landskasse. En ambitiøs reformproces skal sikre holdbare offentlige finanser og udvikling af økonomien.

Hvorfor er det vigtigt?

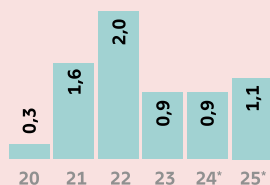
Danmarks Nationalbank er centralbank for hele rigsfællesskabet. Vi analyserer derfor udviklingen i grønlandsk og færøsk økonomi. Det gør vi bl.a. for at leve op til vores formål om at sikre stabile priser og for at få det bedste grundlag for at vurdere, om der er ved at blive opbygget samfundsøkonomiske ubalancer.



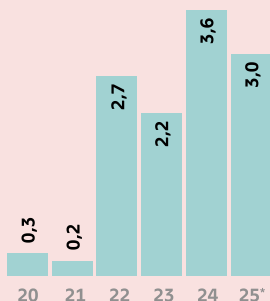
En aldrende befolkning sætter selvstyrets økonomi under pres og øger reformbehovet

Hovedfigur: Fakta om Grønlands økonomi

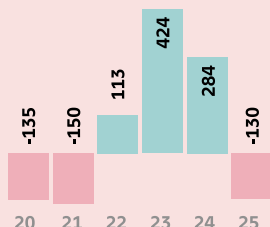
Vækst i BNP
pct.



Stigning i forbrugerpriser
pct.



Landskassen, drifts- og anlægssaldo, mio. kr.



Befolkning og økonomi

Befolkning (antal, primo 2025)	56.542
heraf født i Grønland	49.738
heraf i Nuuk (hovedstad)	19.903
Arbejdsstyrke, 18-67 år (antal, 2023)	29.049
heraf beskæftigede	28.192
heraf ledige	857
Uden for arbejdsstyrken, 18-67 år	8.023
BNP (mia. kr., 2023)	22,9
per indbygger (kr.)	405.200

Befolkning



Anm.: (*) Skøn for realvækst i BNP og stigning i forbrugerpriser fra Grønlands Økonomiske Råd, september 2024.

Kilde: Grønlands Statistik, finansloven 2025 og Økonomisk Råd.



Folketallet i Nuuk og de større grønlandske byer er stigende, mens stadig færre bor i de mange mindre bosteder. Omkring 7 pct. af befolkningen bor i dag på et af de mindre bosteder med op til 200 beboere. Billedet er fra Sisimiut, den næststørste by i Grønland med 5.485 indbyggere i 2025.

Emner

Grønlandsk økonomi

01

Væksten er kommet ned i gear efter flere gode år

Grønlands økonomi har vist sig forholdsvis robust over for de senere års internationale kriser. Bruttonationalproduktet, BNP, steg i 2021 og 2022 samlet set med 3,6 pct. opgjort i faste priser. Fremgangen skyldes flere faktorer. Gunstige tider for det vigtige fiskerierhverv har medført en bredt funderet indkomstfremgang. Store investeringer i lufthavne, infrastruktur, boliger og erhvervsejendomme har fremmet bygge- og anlægsaktiviteten. Turismen i form af bl.a. udenlandske hotelovernatninger og anløb af krydstogtskibe steg betydeligt efter afviklingen af rejserestriktioner under coronapandemien. Samtidig har inflationen i de senere år været beskeden i forhold til omverdenen, som følge af Grønlands infrastruktur på energiområdet.

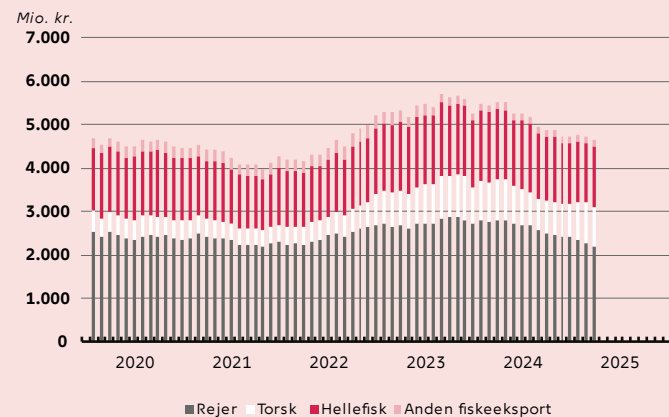
Økonomien bremsede op i 2023, hvor væksten blev 0,9 pct. Den langsommere vækst hang sammen med, at aktiviteten i de store anlægsprojekter toppede omkring 2023, og at der samtidig indtraf en opbremsning i fiskeriet. Væksten forventes også at blive ca. 1 pct. i både 2024 og 2025, hvilket kan dæmpe det betydelige pres på produktionskapaciteten i økonomien. Det er vurderingen i Grønlands Økonomiske Råds seneste rapport fra efteråret 2024. Trods opbremsningen vil økonomien fortsat være karakteriseret ved udbredt mangel på arbejdskraft i både private og offentlige erhverv. En løsning på arbejdskraftsproblemet er en central økonomisk udfordring.

Opbremsning efter rekordår i fiskeriet

Årene efter pandemien har været gunstige for fiskeriet. Fangstmængden steg og priserne fik et løft, efterhånden som restriktioner blev afviklet på vigtige afsætningsmarkeder. Den gode udvikling i fangstmængder og fiskepriser betød, at eksportværdien af fisk og skaldyr steg til 5,5 mia. kr. i 2023, som er den højeste eksportværdi af fisk og skaldyr nogensinde. Vareeksporten består stort set udelukkende af fisk og skaldyr i forskellige grader af forarbejdning.

FIGUR 1

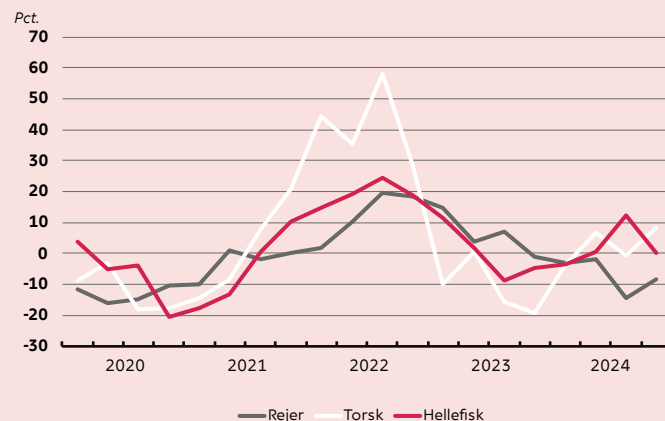
Eksportværdien af fisk og skaldyr toppede i 2023



Anm.: Sum over seneste 12 måneders eksportværdier.
Seneste observation er marts 2025.
Kilde: Grønlands Statistik.

FIGUR 2

Store udsving i prisen på fisk og skaldyr



Anm.: Procentvis ændring i prisindeks i forhold til samme kvartal året før.
Seneste observation er 4. kvartal 2024.
Kilde: Grønlands Statistik.

Den gunstige situation ændrede sig i 2024, se figur 1. Eksportværdien faldt 10 pct. i forhold til året før, bl.a. som følge af faldende fangstmængder på vigtige eksportarter. Rejekvoten blev nedsat med 7.500 tons til 102.500 tons. Kvoterne for dette vigtige fiskeri afspejler den biologiske rådgivning, og fiskeriet er MSC-certificeret som bæredygtigt. Det samme gælder for det havgående fiskeri efter hellefisk. Pilen peger yderligere nedad for rejebestanden i grønlandsk farvand. *Northwest Atlantic Fisheries Organisation* (Nafo) anbefalede i sin seneste årlige rapport fra oktober 2024 en yderligere reduktion i fangstmængderne på ca. 20 pct. for at kunne opretholde en bæredygtig rejebestand. Rejekvoten for 2025 er siden fastsat til 83.125 tons. Fangstmængderne i grønlandsk farvand kan derfor stå ved et vendepunkt efter at være steget gennem en årrække. Rejefangsten steg syv år i træk frem mod 2023, hvor kvoterne afspejlede den biologiske rådgivning. På kort sigt kan fangstmængder afvige lidt fra kvoterne på grund af kvotefleks-ordningen, hvor man kan overføre eller tage forskud på kvoter for at undgå store år-til-år-ændringer i erhvervet.

BOKS 1

Høje priser på fisk og skaldyr siden 2015 har styrket indkomster i Grønland

De globale priser på eksporten af fisk og skaldyr har særlig stor betydning for indkomstudviklingen i Grønland. 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. Denne velstandsgevinst kan opgøres ved det bytteforholdskorrigerede BNP, hvor eksportmængden beregnes som den importmængde, den kan finansiere købet af:

$$\text{Bytteforholdskorrigeret BNP} = \text{BNP} - \text{eksporten} + (\text{eksportpriser/importpriser}) \times \text{eksporten},$$

hvor BNP og eksporten er opgjort i faste priser (mængder), og eksport- og importpriser er nationalregnskabets deflatorer for eksport og import. Når der deflateres med importpriserne i stedet for eksportpriserne, opjusteres eksportmængden og dermed reelt BNP, når bytteforholdet forbedres. Derved får man et udtryk for de forbrugs- og investeringsmuligheder, som eksporten giver anledning til.

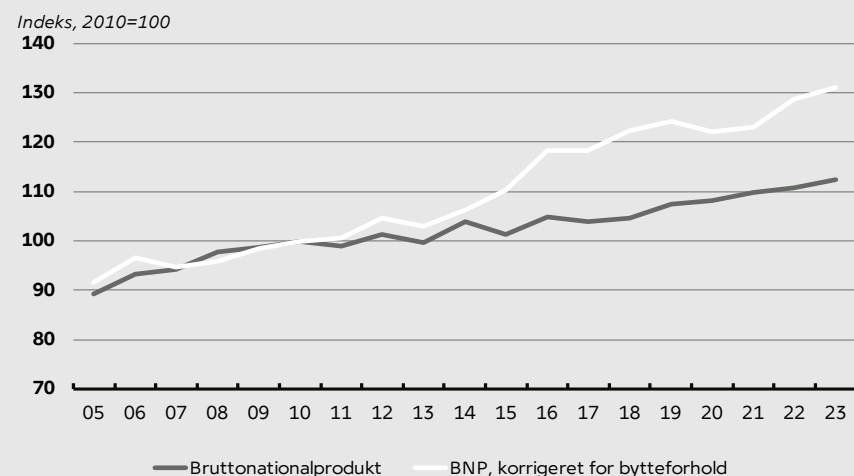
Fortsættes ...

... fortsat

Det bytteforholdskorrigerede BNP pr. indbygger stiger mere end BNP pr. indbygger, når bytteforholdet i udenrigshandlen bliver forbedret. Figuren nedenfor viser, at velstandsgevinster fra bytteforholdet har været omtrent lige så store som effekten af øget produktion (BNP) siden 2015. Forbedringer i bytteforholdet er som regel kun midlertidige, og set over en lang årrække kan eksportpriserne ikke forventes at stige mere end importpriserne. Bytteforholdsgevinster er bestemt af globale priser og forhold, som en lille, åben økonomi ikke har indflydelse på, og bytteforholdet bidrog heller ikke til grønlandsk købekraftsfremgang før 2014.

FIGUR

Styrket bytteforhold har øget købekraften pr. indbygger betydeligt siden 2015



Anm.: Bruttonationalprodukt i faste priser pr. indbygger, indeks 2010=10. Bytteforholdskorrigeret BNP er beregnet som i Danmarks Nationalbank, *Relevansen af BNP-vækstrater, Kvartalsoversigt – 4. kvartal 2006*.

Kilde: Egne beregninger og Grønlands Statistik.

Der blev rundet en milepæl i maj 2024, da der efter mange års politiske drøftelser blev vedtaget en ny fiskerilov. Centralt i loven er at sikre et bæredygtigt kystnært fiskeri gennem øget udbredelse af individuelt omsættelige kvoter. For dele af det kystnære fiskeri bliver denne ordning frivillig og vil muliggøre et mere effektivt fiskeri end det gældende såkaldte olympiske fiskeri, hvor der fiskes på en fælles kvote efter et først-til-mølle-princip. På det kystnære hellefisk- og torskefiskeri er der betydelige overskridelser af de biologiske anbefalinger, og fiskeriet er ikke MSC-certificeret som bæredygtigt.

Eksportpriserne på fisk og skaldyr er samtidig stagneret eller faldet. For eksempel var de gennemsnitlige kilopriser på rejer i 4. kvartal 2024 9 pct. lavere end året før, se figur 2. Det trækker ned i værdien af eksporten og har betydning for bytteforholdet i grønlandsk udenrigshandel, og dermed for indkomster og købekraft i samfundet. En væsentlig del af indkomstfremgangen siden 2015 hænger reelt sammen med de høje priser på fisk og skaldyr, se boks 1 ovenfor.

Med økonomiens store specialisering mod fiskeriet følger også en stor risikoeksponering mod eksterne forhold. De bæredygtige fangstmængder er bestemt af klimatiske og biologiske forhold, og eksportpriserne afhænger af forholdene på verdensmarkedet. Risikoeksponeringen gælder hele samfundet og vil tydeligt vise sig i den offentlige økonomi. Økonomisk Råd har beregnet, at et fald i fiskepriser på 25 pct. direkte vil reducere de offentlige indtægter med 369 mio. kr., og at et mængdefald på 25 pct. vil forringe de offentlige finanser med 288 mio. kr. Hertil kommer afledte negative effekter for den økonomiske aktivitet. Selvom disse eksempler på udsving er voldsomme, så er de ikke uden

fortilfælde. Den store følsomhed peger både på vigtigheden af at etablere et robust og bæredygtigt fiskeri og på sigt en bredere erhvervsstruktur.

Udbygning af vandkraft kræver ny låntagning

Den nye internationale lufthavn i Nuuk blev taget i brug i november 2024, og de nye lufthavne i Ilulissat og Qaqortoq er ved at blive opført og bliver efter planen taget i brug i 2026. De nye lufthavne kan bidrage til erhvervsudviklingen, og det bliver bl.a. nemmere for mange turister at besøge landet. De store investeringer i infrastruktur har dermed foreløbigt toppet. Det sker fra et meget højt aktivitetsniveau, og allerede fra 2026 planlægges der med udbygning af Buksefjordsværket ved Nuuk, og herefter følger etablering af vandkraftværk til forsyning af Aasiaat og Qasigiannqut. Udbygningen af vandkraft vil øge andelen af vedvarende energi i den offentlige energiforsyning fra omkring 70 til 90 pct. Anlægsudgiften til vandkraftprojektet ved Nuuk forventes at blive ca. 3 mia. kr., hvilket er meget stort i forhold til Grønlands økonomi. Den danske stat forventes at bidrage til den omfattende modernisering af infrastrukturen. For at nedbringe renteudgifterne og risikoen for selvstyret blev der i oktober 2024 indgået en principaftale om en dansk statsgaranti på 95 pct. til vandkraftværket ved Nuuk. Aftalen blev underskrevet i januar 2025. Staten bidrager i forvejen med finansiering og garantier til de nye lufthavne i Nuuk og Ilulissat ud over at have en ejerandel på en tredjedel.

Investeringsbehovet i Grønland er stort, også ud over de store enkeltstående anlægsprojekter. Der er gennem årene oparbejdet et meget stort efterslæb på vedligeholdelse af offentlige bygninger og installationer. Det drejer sig særligt om nedslidning af lejeboliger, havne og energiinstallationer. En særlig udfordring i efterslæbet er, at der ikke har været hensat tilstrækkeligt til vedligeholdelse på områder, hvor brugerbetaling er udbredt. Huslejen i offentlige lejeboliger har været fastsat for lavt, til at boligforeningerne løbende har kunnet renovere og forny boligerne, og resultatet er, at mange offentlige boliger er i en dårlig og utidssvarende stand. Der blev i 2024 indgået politisk aftale om en bred og flerårig indsats på boligområdet. Aftalen indeholder bl.a. årlige huslejestigninger på 3,8 pct. over en periode på 15 år, en ny boligsikringsordning og et renoveringstilskud fra landskassen for at fjerne vedligeholdelseefterslæbet. Aftalen sigter også mod gradvist at nedbringe selvstyrets boligmasse ved bl.a. at omdanne lejeboliger til andelsboliger. Forhøjelsen af huslejen i de mange offentlige lejeboliger er helt afgørende for fremadrettet at give boligafdelingerne mulighed for at afholde de nødvendige udgifter til renovering og fornyelse.

Turismen i fremgang, men stilstand på råstofområdet

De store naturrigdomme gør turisme og råstoffer til vigtige elementer i den grønlandske målsætning om at skabe en bredere erhvervsstruktur. Turismen står stærkt og var allerede i 2022 tilbage på niveauet før pandemien. Fremgangen i antallet af udenlandske overnatninger, krydstogtskibe og flypassagerer fortsatte i 2023 og 2024. I højsæsonen, sommermånederne, er der de facto fuld udnyttelse af fly-, hotel- og turkapaciteten, og selv krydstogtturisme nærmer sig en kapacitetsgrænse. Krydstogtturismen steg 25 pct. i 2024 i forhold til året før, og den store fremgang kan i nogen grad hænge sammen med stadig flere norske restriktioner på krydstogtturisme ved Svalbard af hensyn til miljø og natur. De nye internationale lufthavne i Nuuk og Ilulissat giver bedre muligheder for at udvikle turismen, men kan ikke stå alene. Hvis turismen skal fylde mere i grønlandsk økonomi, skal overnatningskapaciteten og oplevelsesmulighederne også udvides, og turismesæsonen skal strækkes længere end de få sommermåneder.

Der er vedtaget en turismelov i november 2024. Det er den første grønlandske lov på området, og formålet er bl.a., at turistaktører skal bidrage til udviklingen af det grønlandske samfund. Som noget nyt stiller loven krav om autorisation for at udøve turismevirksomhed, og at rettighedshavere skal være bosat og fuldt

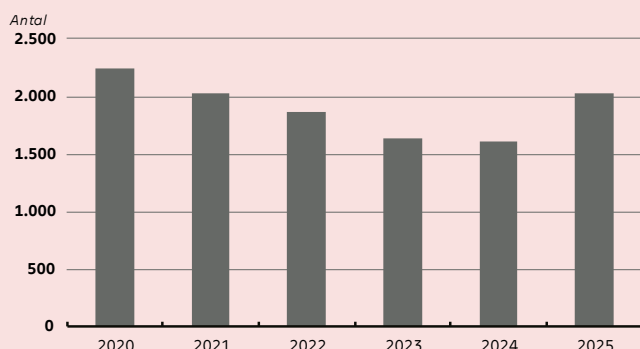
skattepligtige i Grønland. Turismevirksomheder skal have mindst 2/3 lokalt ejerskab for at opnå licens. Det er vigtigt, at turismen udvikles til gavn for landet, men begrænsningen på udenlandsk ejerskab risikerer at hæmme investeringer i de oplevelsesmuligheder, der kræves af en attraktiv rejsedestination. Udenlandske investeringer bidrager generelt med viden og risikovillig kapital til gavn for erhvervsudvikling og indkomster i samfundet. En bredere erhvervsstruktur stiller krav til store investeringer, og grundlaget for disse investeringer kan ikke alene skabes gennem grønlandsk opsparing og kapital. Det ses tydeligt på råstofområdet, hvor aktiviteten er meget behersket, trods de mange mineralforekomster. Der er udnyttelsestilladelser på flere store mineralprojekter, men rettighedshaverne har ikke kunnet opnå finansiering. Det meget omtalte mineralprojekt ved Kuannersuit (Kvanefjeldet) kan ikke gennemføres i den oprindeligt tiltænkte form på grund af multolerance over for uran. Der er store forventninger til råstofområdet, bl.a. i lyset af behovet for mineraler til brug i den grønne omstilling og for at sikre stabile forsyningskæder, men aktuelt er der kun ét aktivt mineralprojekt med udvindingen af anorthosit ved Kangerlussuaqfjorden, som blev åbnet i 2019. Guldminen i Sydgrønland lukkede i 2013, men forventes genåbnet i 2025, bl.a. afledt af de høje guldpriser. Efterforskning og forundersøgelser er fortsat den væsentligste aktivitet på råstofområdet. I 2023 var der ca. 100 tilladelser til sådanne undersøgelser, og efterforskningsinvesteringer udgjorde 340 mio. kr.

Pres på arbejdsmarkedet trods flere arbejdssøgende

Ledigheden nåede ned på 2,9 pct. af arbejdsstyrken i 2023, som er det seneste år med registerbaseret statistik for arbejdsmarkedet. Beskæftigelsen var 28.192 personer, som er det højeste niveau nogensinde og svarer til 76 pct. af befolkningen mellem 18 og pensionsalderen på 67 år. Efter mange år med fremgang på arbejdsmarkedet var der tegn på opbremsning fra 2024. Kommunerne registrerer hver måned antallet af personer, der henvender sig med arbejdsløshed som et problem. De kommunale optællinger viser, at antallet af henvendelser steg fra april 2024. I første kvartal af 2025 var der over 400 flere arbejdssøgende personer sammenlignet med året før, se figur 3. Noget af stigningen kan hænge sammen med, at der er indført en ny jobsøgningsydelse i april 2024, som øger incitamentet til at lade sig registrere som jobsøgende.

FIGUR 3

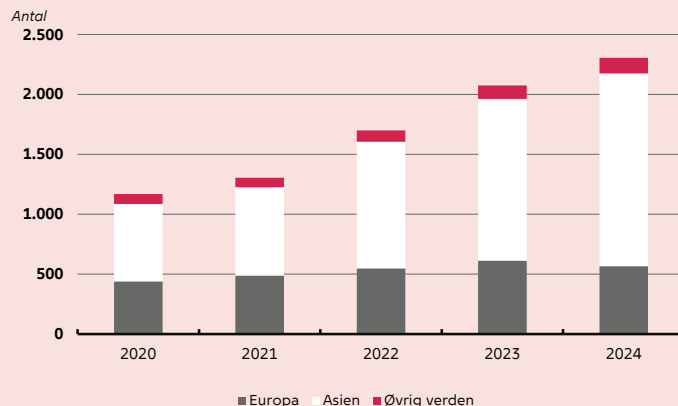
Antal registrerede arbejdssøgende er steget siden 2024



Anm.: Statistikken for registrerede arbejdssøgende omfatter personer, der i en måned henvender sig til kommunen med ledighed som et problem. Både lovgivning og praksis i kommunerne kan påvirke antallet af registreringer.
Kilde: Grønlands Statistik.

FIGUR 4

Flere udenlandske statsborgere i den erhvervsaktive alder



Anm.: Udenlandske statsborgere mellem 17 og 64 år i årets 4. kvartal. Der kan være forsinkelser i afmeldingen i folkeregisteret af personer, der flytter fra landet igen. De største udenlandske befolkningsgrupper er fra Filippinerne og Thailand.
Kilde: Grønlands Statistik.

Rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft viser ikke samme tegn på opbremsning. Antallet af registrerede udenlandske statsborgere mellem 17 og 64 år rundede 2.300 personer i 4. kvartal 2024, og dermed fortsætter tilflytningen til Grønland, især fra de asiatiske lande, se figur 4. På få år har andelen af udenlandske statsborgere rundet 6 pct. af befolkningen i den erhvervsaktive alder. Selv om der kan være forsinkelser i folkeregisteret af personer, der flytter fra landet igen, er der ikke tvivl om, at økonomien i stigende grad er afhængig af udenlandsk arbejdskraft. I 4. kvartal 2024 var der samtidig registreret lidt over 3.000 danskere – her forstået som danske statsborgere født i Danmark – mellem 17 og 64 år med fast bopæl i Grønland. Langt hovedparten heraf er også rejst til Grønland for at arbejde.

Den fortsatte rekruttering og afhængighed af udenlandsk arbejdskraft vidner både om det aktuelle pres på arbejdsmarkedet og en strukturel udfordring i at styrke arbejdsudbuddet. Omkring 7.000 personer mellem 17 og 67 år var hverken på arbejdsmarkedet eller under uddannelse i 2023, og heraf var 1.400 unge op til 25 år. Det er mere end hver sjette i den erhvervsaktive alder og hver femte ung i alderen op til 25 år. Arbejdsmarkedsdeltagelsen er forholdsvis lav sammenlignet med andre lande, hvilket hænger tæt sammen med uddannelse og kvalifikationer. I Grønland har personer med uddannelse samme høje beskæftigelsesgrad som i de nordiske lande, men andelen af befolkningen med en uddannelse over grundskolen er væsentligt lavere. Halvdelen af befolkningen over 25 år har folkeskolen som højeste fuldførte uddannelsesniveau. Uddannelsesniveaue er den væsentligste årsag til, at tilknytningen til arbejdsmarkedet er lavere end i andre lande. Det er en af grundene til, at uddannelsespolitikken er så vigtig for den langsigtede udvikling af samfundet. For at styrke arbejdsudbuddet er der i de senere år gennemført en række reformer. Pensionsalderen blev hævet ad flere omgange fra 65 til 67 år i 2021, og modregningsreglerne for visse sociale ydelser er lempet for at styrke incitamenterne til at arbejde. Det er vigtige reformer, da mange nærmer sig pensionsalderen i de kommende år, se kapitel 3. På skatteområdet er der i 2025 gennemført en skattereform med forhøjelse af bundfradrag og beskæftigelsesfradrag for at øge gevinsten ved arbejde og for at styrke arbejdsudbuddet.

02

Sunde rammer for offentlige finanser, men også stor risikoeksponering

Den gunstige økonomiske udvikling afspejler sig i den offentlige økonomi, hvor bl.a. provenuet fra skatter og afgifter er steget mere end forventet i de senere års finanslovsforslag. I finansloven for 2025 budgetteres med et underskud på 130 mio. kr. i år og overskud i de efterfølgende år. Det er mere ekspansivt, end der var lagt op til med forslaget til finansloven - og mere ekspansivt, end konjunktursituationen kan begrunde. Finansloven overholder dog budgetloven, som generelt sætter sunde rammer for den offentlige økonomi. Loven har et krav om, at der som minimum skal være balance mellem indtægter og udgifter over finanslovens 4-årige periode, dvs. finanslovsåret og de tre efterfølgende budgetoverslagsår. Samtidig fastlægger budgetloven, at udgifterne til drift og anlæg højst må vokse reelt med 1 pct. i ét år og 2 pct. over en 4-årig periode. Budgetloven lægger en øvre grænse for væksten i de offentlige udgifter, og dermed et implicit effektivitetskrav til den offentlige sektor. Effektiviteten skal stige i den offentlige serviceproduktion, hvis den skal udvikle sig i takt med resten af økonomien. Mange års budgetdisciplin, der bl.a. har en relativt høj likviditet i landskassen som pejlemærke, har samtidig medført, at selvstyret har en nettoformue på over 1 mia. kr. og stort set ingen bruttogæld.

Voksende risikoeksponering

Budgetrammerne og den førte politik har bidraget til, at de offentlige finanser overordnet set er sunde. Robustheden af de offentlige finanser afhænger imidlertid også af den direkte og indirekte risikoeksponering, som selvstyret har gennem bl.a. økonomiens høje specialisering og de store ejerandele af dominerende selskaber i økonomien. For eksempel vil en voldsom opbremsning i fiskeriet få store, negative konsekvenser for de offentlige indtægter og for økonomien mere generelt, se også forrige kapitel. Den nettorentebærende gæld i selvstyrets og kommunernes aktieselskaber forventes at vokse til over 7 mia. kr. i 2027, hvor finansieringen af infrastrukturprojekter er med til at øge gælden. Selvstyrets mulighed for låntagning er generelt underlagt visse betingelser (covenants). For eksempel har der i eksisterende låneaftaler været betingelse om, at selvstyret højst måtte opretholde en nettorentebærende gæld svarende til 20 pct. af landskassens årlige indtægter. Finansieringen af lufthavnene i Nuuk og Ilulissat blev fx muliggjort og blev billigere ved at få staten som medejer og medgarantistiller.

Selvstyret ejer de fleste store selskaber i landet. Det drejer sig bl.a. om lufthavnselskabet Kalaallit Airports, fiskerikoncernen Royal Greenland, dagligvarekoncernen KNI, flyselskabet Air Greenland, rederiet Royal Arctic Line og teleselskabet Tusass. Hertil kommer selvstyrekontrollerede aktiviteter inden for energiforsyning i Nukissiorfiit og NunaGreen, som skal stå for den planlagte udvidelse af vandkraftværker. De offentligt ejede selskaber har ofte eneansvaret for samfundskritiske opgaver, som ikke kan lukkes ned. Hvis et selskab kommer i vanskeligheder, vil selvstyret være nødt til at holde gang i aktiviteterne, og med opbygningen af gæld i selskaberne vokser risikoeksponeringen tilsvarende. Selvstyret har med de selvstyrejede og selvstyrekontrollerede aktiviteter indflydelse på en meget stor del af produktionen og værdiskabelsen i landet. I 2022 var der ca. 5.100 ansatte i de selvstyrejede aktieselskaber og ca. 800 i

selvstyrets nettostyrede virksomheder inden for lufthavne, Mittarfeqarfiit, og energi- og vandforsyning, Nukissiorfiit. I den offentlige service og forvaltning var der 11.200 personer, og dermed var over 17.000 beskæftiget enten i selvstyrejede selskaber eller i den offentlige sektor. Det svarer til over 60 pct. af den samlede grønlandske beskæftigelse.

Udbredt personalemangel på velfærdsområder

Den offentlige beskæftigelse har været omtrent uændret siden 2021. Her spiller rekrutteringsudfordringer ind, og presset på arbejdsmarkedet viser sig bl.a. i mange ledige stillinger på de store velfærdsområder. Sundhedsområdet er særligt udfordret af personalemangel og et kronisk behov for at rekruttere kvalificeret arbejdskraft udefra. En sundhedskommission fremlagde i 2023 en række anbefalinger til at styrke sundhedsvæsenet, som ud over personalemangel er udfordret både af en vidtstrakt geografi med mange små steder, der skal kunne serviceres, og af flersprogethed både internt i sundhedsvæsenet og i borgerbetjeningen. Der er siden indgået et flerårigt sundhedsforlig, og der er i finansloven afsat flere midler til området. Senest har Folketinget - efter en aftale mellem den danske regering og Naalakkersuisut - ekstraordinært afsat 140 millioner kr. i perioden 2025-28 til en ny sundhedspulje i Grønland.

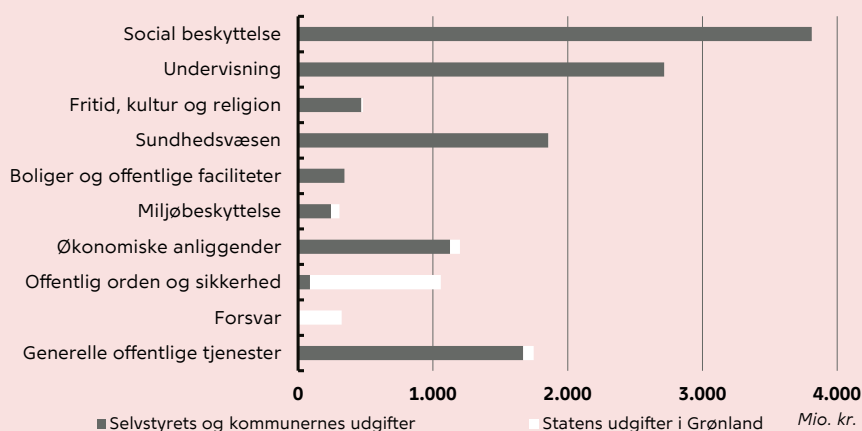
Situationen på sundhedsområdet illustrerer nogle af de dilemmaer, der er knyttet til offentlig serviceproduktion i Grønland. Den offentlige sektor er opbygget efter de samme principper som i de skandinaviske lande. Der er rettigheder til velfærdsydelser, men en lille og spredt befolkning indebærer smådriftsulemper i produktionen af ydelserne. Universelle og ensartede ydelser er svære at stille til rådighed i hele landet, og det er nødvendigt at prioritere mellem omfanget af velfærdstilbud til alle og kvaliteten af disse offentlige tilbud.

Selvstyret har overtaget få nye sagsområder

De samlede udgifter til offentlig service og forvaltning var 13,8 mia. kr. Selvstyret og kommunerne afholdt 12,3 mia. kr. Som i de skandinaviske lande vejer socialområdet, uddannelse og sundhed tungest i de offentlige budgetter. Den danske stats udgifter i Grønland var 1,5 mia. kr. i 2023 og især rettet mod sikkerhed og forsvaret, se figur 5.

FIGUR 5

Samlede udgifter i offentlig service og forvaltning fordelt efter områder i 2023



Anm.: Den funktionelle fordeling af udgifterne følger nationalregnskabets principper.

Kilde: Grønlands Statistik.

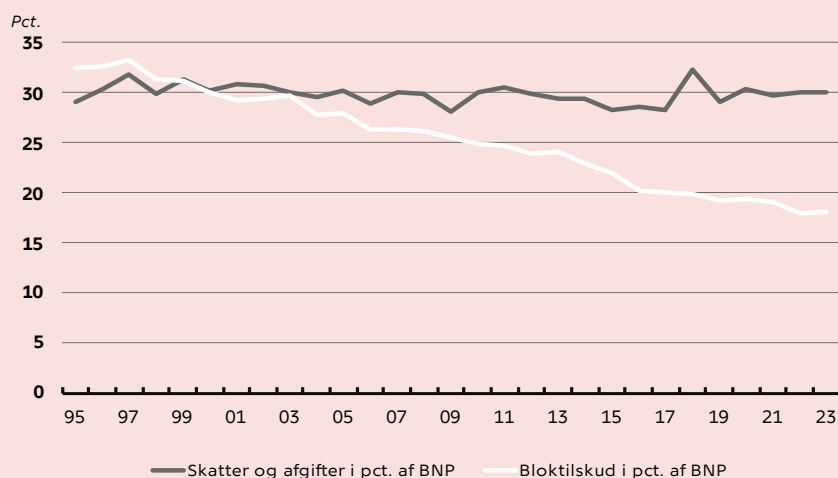
Med hjemmestyret i 1979 fik de grønlandske myndigheder mulighed for selv at kunne beslutte at overtage ansvaret for en række sagsområder. Det indebar både lovgivning og administration af områderne samt det økonomiske ansvar. Bloktilskuddet blev samtidig øget, svarende til statens udgifter på sagsområdet i året for overtagelsen. Store sagsområder som undervisning, sociale forhold, skat, fiskeri, bolig og arbejdsmarked blev overtaget i 1980 eller kort efter, og sundhedsområdet blev overtaget i begyndelsen af 1990'erne. Siden er der overtaget forholdsvis få sagsområder. Under selvstyret fra 2009 er råstofområdet og arbejdsmiljø vedrørende offshore blevet overtaget i 2010, og bestemmelser knyttet til sommertid mv. i 2023. Staten varetager fortsat en række væsentlige opgaver, som grønlandske myndigheder har mulighed for at overtage inden for rammerne af selvstyreloven. Det drejer sig bl.a. om politi og retsvæsen, dele af fødevarer- og veterinærområdet, beredskab og søfartsområdet, finansiell regulering og tilsyn og juridiske sagsområder.

Bloktilskuddet udgør en faldende andel af de offentlige indtægter

Statens tilskud til Grønland (bloktilskuddet) er reguleret i selvstyreloven og påvirkes ikke af overtagelse af nye sagsområder fra Danmark. Bloktilskuddet er 4,45 mia. kr. i finansloven for 2025 og udgør godt halvdelen af indtægterne i landskassen. Indtægterne fra bloktilskuddet svarer til 80.000 kr. pr. indbygger og gør det muligt at opretholde et offentligt udgiftsniveau med en tilsvarende lavere beskatning af økonomisk aktivitet i Grønland. De samlede skatte- og afgiftsbetalinger udgør ca. 30 pct. af den økonomiske aktivitet i Grønland, og det (implicitte) skattetryk har ligget stabilt i årtier. Bloktilskuddet udgør knap 20 pct. af BNP. Tilskuddet bidrager til at finansiere store dele af de offentlige udgifter, men tilskuddets andel af landskassens samlede indtægter er aftagende, se figur 6. Siden år 2000 har de samlede skatte- og afgiftsbetalinger været større end tilskuddet, og afstanden vokser stadig. Det hænger sammen med, at økonomien er vokset hurtigere end bloktilskuddet, som reguleres efter den danske pris- og lønudvikling, se også næste kapitel. Bloktilskuddet spiller dog fortsat en væsentlig rolle i finansieringen af de offentlige udgifter. Det vil kræve et betydeligt niveauløft i grønlandsk bruttonationalprodukt på op mod 60 pct., hvis de indenlandske indkomstskatter og import- og produktionsafgifter skulle bidrage med et ekstra provenu svarende til bloktilskuddet.

FIGUR 6

Indtægter i offentlig forvaltning og service i procent af bruttonationalproduktet



Anm.: Indtægter er opgjort efter principper i nationalregnskabets.
Kilde: Grønlands Statistik.

03

En aldrende befolkning øger reformbehovet

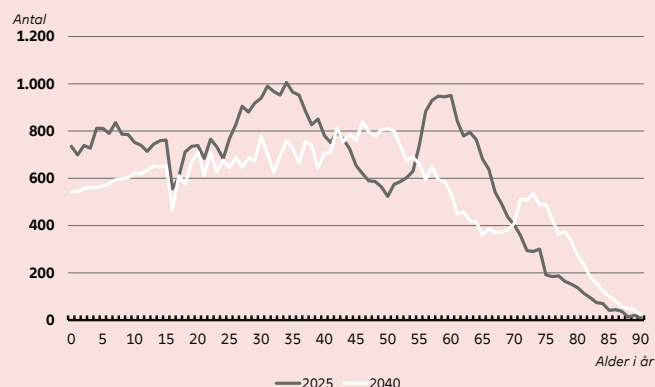
Den seneste befolkningsfremskrivning fra Grønlands Statistik peger på en aldrende og faldende befolkning. Det samlede folketal vil falde med ca. 11.000 personer fra de nuværende 56.700 personer til 45.700 i 2050. Antallet af børn og unge op til 16 år falder en tredjedel fra 12.800 til 8.700 i 2050, og der bliver over 8.000 færre i de erhvervsaktive aldre fra 17 til 65 år i 2050. Der bliver til gengæld flere og flere ældre, se figur 7.

Udsigten til et større fald i folketallet er en ny situation for Grønland, som har haft over 55.000 indbyggere siden 1989. Fødselsoverskuddet – antal fødsler minus antal døde – har i lange perioder cirka svaret til nettoudvandringen, men denne balance ser ikke ud til at gælde længere. Fødselstallet er faldet i de senere år, og med færre børn bliver befolkningen med tiden mindre.

Der sker samtidig en udvandring af personer født i Grønland, og denne nettoudvandring medvirker også til at mindske befolkningen. En stor del af udvandringen sker til Danmark, hvor der bor over 17.000 personer, der er født i Grønland. Heraf er 4.000 personer, der er født i Grønland af forældre, der ikke selv er født i landet – fx børn af danske par, der er rejst tilbage til Danmark igen. Fraflytningen af personer født i Grønland sker i høj grad i de erhvervsaktive år. Af ungdomsårgangen fra 1981 var 777 bosiddende i Grønland som 20-årige (i 2001), hvoraf 140 personer, netto, var fraflyttet, da årgangen blev 40 år (i 2021). Det er en nettofraflytning på 18 pct. af en ungdomsårgang, og samme fraflytningsmønster ses i senere ungdomsårgange, se figur 8. Fraflytningen til Danmark vidner dels om de mange familierelationer mellem danskere og grønlændere og kan dels hænge sammen med nemmere adgang til bolig, jobmuligheder, skole, uddannelse og sundhed i Danmark.

FIGUR 7

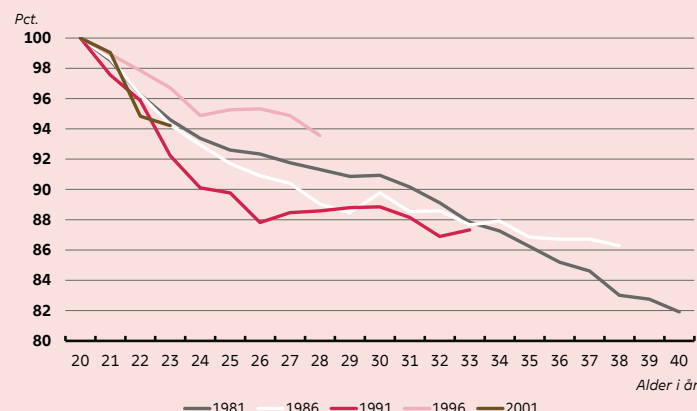
Aldersfordelingen rykker sig mod flere ældre og færre unge



Anm.: Aldersfordelingen er baseret på fremskrivningen fra 2024 (hovedalternativet.). Fald i antal unge på 15-16 år hænger især sammen med efterskoleophold, som ofte holdes i Danmark.
Kilde: Grønlands Statistik.

FIGUR 8

Nettoudvandring fra Grønland af fødselsårgange 1981-2001



Anm.: Andel af ungdomsårgange fra 1981 til 2001, der er bosat i Grønland i alderen fra 20 (100 pct.) til 40 år. Antal 20-årige i hver årgang er sat til 100 pct. for ikke at medregne fraflyttede børn, der rejser med forældre.
Kilde: Grønlands Statistik.

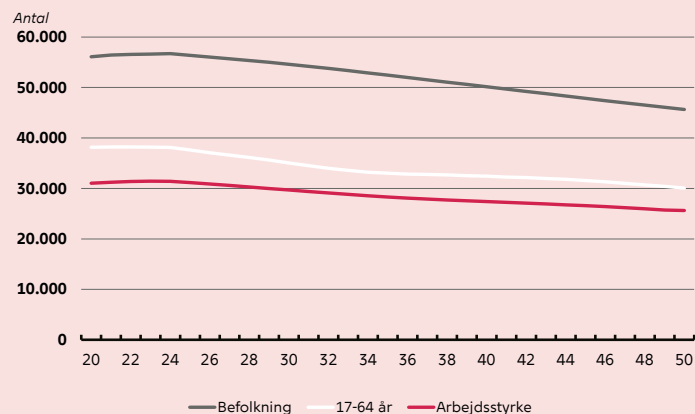
Velfærdssamfundets økonomiske grundlag bliver udfordret, når flere ældre skal forsørges af færre beskæftigede. Der er også store konsekvenser af faldet i arbejdsstyrken. Med de nuværende strukturer på arbejdsmarkedet vil arbejdsstyrken falde med op mod en femtedel frem mod 2050 som følge af færre personer i de erhvervsaktive aldre, se figur 9. Det vil bl.a. gøre det vanskeligere at rekruttere medarbejdere til ældrepleje, sundhed og uddannelse, hvor der allerede er personalemangel og der fremover bliver brug for mere arbejdskraft. Reformen, der styrker befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet, er derfor afgørende, og her spiller uddannelsesområdet en central rolle. Et højere uddannelsesniveau er en forudsætning for en højere erhvervsdeltagelse, se også kapitel 1.

Flere ældre betyder stigende pres på udgifter til sundhedsvæsen, ældrepleje, pensioner mv. Dette pres opad på udgifterne vil være særligt mærkbart de næste 20 år, hvor alderssammensætningen ændres betydeligt. De offentlige indtægter falder samtidig langsomt som andel af BNP, da bloktilskuddet reguleres efter dansk pris- og lønudvikling, som er lavere end den grønlandske pris- og lønudvikling. De offentlige indtægter kan ikke følge med udgiftspreset, og de offentlige finanser er derfor ikke holdbare på længere sigt. Ifølge Grønlands Økonomiske Råd vil de stigende udgifter og presset på indtægterne betyde, at der årligt mangler en finansiering på 750 mio. kr. (opgjort i 2021-niveau), hvis udviklingen i de offentlige finanser skal være holdbar.

Holdbarhedsproblemet viser budgetkonsekvenserne af en aldrende og mindre befolkning. Der blev i november 2023 fremlagt en *Holdbarheds- og Vækstplan II* med en række reformspor, som skal nedbringe de offentlige udgifter og styrke aktiviteten i den private sektor. Sigtet er at opnå holdbare offentlige finanser og fremme den økonomiske udvikling. Koalitionsaftalen mellem Demokraatit, IA, Siumut og Atassut fastslår, at *Holdbarheds- og Vækstplan II* fortsat skal være et vigtigt fundament, men at der er behov for at supplere den med flere initiativer, der styrker erhvervslivet, effektiviserer den offentlige sektor og skaber grobund for investeringer og en stærkere arbejdsstyrke. Dermed lægger Naalakkersuisut op til en ambitiøs reformdagsorden, som bl.a. omfatter reformer af arbejdsmarkedet, uddannelsesområdet og en fremtidssikring af den offentlige sektor. Det er vigtigt, at de udlagte reformspor følges op med konkrete initiativer til at løse det langsigtede offentlige finansieringsproblem og udfordringen på arbejdsmarkedet.

FIGUR 9

Befolkningen og arbejdsstyrken bliver mindre frem mod 2050

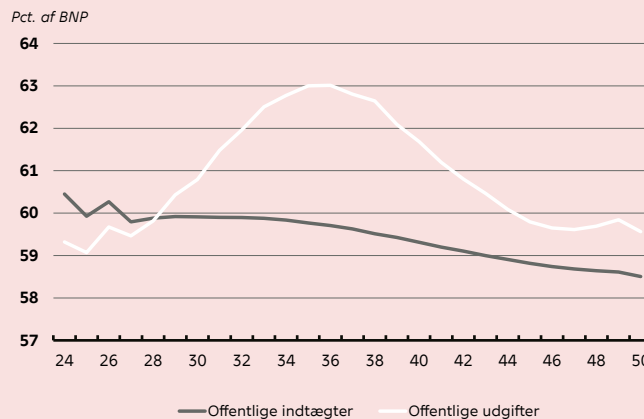


Anm.: Befolkningen er baseret på fremskrivningen fra 2024 (hovedalternativet), 2020-50. Arbejdsstyrken er beregnet ud fra befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet fordelt på alder og uddannelsesniveau.

Kilde: Grønlands Statistik, DREAM og Økonomisk Råd.

FIGUR 10

Stort pres på udgifterne gør finanspolitikken uholdbar



Anm.: Indtægter og udgifter i offentlig service og forvaltning er ekskl. renter, 2024-50. Indtægterne er inkl. statens tilskud (bloktilskuddet). Forskelle svarer til den primære offentlige saldo i nationalregnskabet.

Kilde: Grønlands Statistik, DREAM og Økonomisk Råd.

Må vi sende dig *nyheder* fra Nationalbanken?

Få besked om vores nyeste udgivelser
direkte i din indbakke.

Læs mere om vores nyhedsservice
og tilmeld dig på nationalbanken.dk/da/nyhedsservice,
eller scan QR-koden.



Du kan også få vores nyheder som RSS-feeds.
Læs mere på nationalbanken.dk/da/rss-feeds.

Publikationer



NYT

Nyt er en appetitvækker, der giver et hurtigt indblik i en af Nationalbankens længere publikationer. Nyt er for dig, der har brug for et let overblik og godt kan lide en tydelig vinkling.



STATISTIKNYHED

Statistiknyheder sætter fokus på de nyeste tal og tendenser i Nationalbankens statistikker. Statistiknyheder henvender sig til dig, der vil have hurtig indsigt i aktuelle finansielle data.



RAPPORT

Rapporter er en tilbagevendende beretning om Nationalbankens arbejdsområder og virksomhed. Her finder du bl.a. Nationalbankens årsrapport. Rapporter er for dig, der har brug for en status og opdatering på den forgangne periode.



ANALYSE

Analyser fokuserer på aktuelle emner, som er særligt relevante for Nationalbankens formål. Analyser kan også indeholde Nationalbankens anbefalinger. Her finder du bl.a. vores prognose for dansk økonomi og vores vurdering af den finansielle stabilitet. Analyser henvender sig til dig, der har en bred interesse for økonomiske og finansielle forhold.



ECONOMIC MEMO

Economic Memo giver indblik i det analysearbejde, som Nationalbankens ansatte er i gang med. Economic Memo indeholder fx baggrundsanalyser og metodebeskrivelser. Economic Memo henvender sig primært til dig, der i forvejen har kendskab til økonomiske og finansielle analyser.



WORKING PAPER

Working Paper præsenterer forskningsarbejde fra både ansatte i Nationalbanken og vores samarbejdspartnere. Working Paper henvender sig primært til dig, som er fagperson, og til dig med interesse for forskning inden for centralbankvirksomhed samt økonomi og finans i bredere forstand.

Analysen består af en dansk, grønlandsk og engelsk version. I tilfælde af tvivl om oversættelsens korrekthed gælder den danske version.

Danmarks Nationalbank
Langelinie Allé 47
2100 København Ø
+45 3363 6363

Redaktionen er afsluttet 22. april 2025



**DANMARKS
NATIONALBANK**