

Økonomisk Råd

Policy Brief 2024:1



Holdbare offentlige finanser – en opdatering af den makroøkonomiske model for Grønland 2024

1. Sammenfatning

Den makroøkonomiske model er udviklet til at give en sammenhængende og langsigtet fremskrivning af økonomien. Modellen bliver opdateret en gang årligt med bl.a. de nyeste data om befolkningen, uddannelser, arbejdsmarkedet og den offentlige økonomi. Det indebærer også en ny langsigtet fremskrivning af økonomien og den finanspolitiske holdbarhed. De vigtigste resultater fra opdateringen af modellen i 2024 er, at

- folketallet forventes gradvist at falde fra 56.700 i 2024 til 45.700 i 2050. Der bliver færre børn, unge og personer i den erhvervsaktive alder, og der bliver flere ældre.
- faldet i antallet af børn og unge er betydeligt større end i tidligere fremskrivninger af befolkningen. Nye data viser faldende fertilitet, og dermed færre fødsler. Samtidig er udvandringshyppigheden steget efter pandemien, og dermed også nettoudvandringen.
- unges uddannelseadfærd peger mod en lille stigning i uddannelsesniveaut fremadrettet. Andelen af befolkningen med folkeskolen som højeste uddannelsesbaggrund vil falde frem mod 2050, og der vil komme flere med en videregående uddannelse. Andelen med en erhvervsfaglig uddannelse er til gengæld stigende.
- arbejdsstyrken og beskæftigelsen falder i takt med at folketallet mindskes. Et gradvist højere uddannelsesniveau vil begrænse faldet i beskæftigelsen til ca. 18 pct. frem mod 2050.
- de offentlige udgifter vil stige hurtigere end de offentlige indtægter I den sidste halvdel af 2030'erne er underskuddene hvert år over 3 pct. af BNP. Det svarer til årlige underskud omkring 650 mio. kr. (2021-niveau).
- de langsigtede budgetkonsekvenser af en aldrende befolkning indebærer, at der årligt mangler en finansiering på ca. 750 mio. kr. (opgjort i 2021-niveau), hvis forløbet i de offentlige finanser skal være holdbart. Opgjort i forhold til det samlede produktionsresultat er holdbarhedsproblemet -3,7 pct. af BNP.
- holdbarhedsproblemet er blevet mindre end i tidligere beregninger. Det hænger især sammen med faldet i fertiliteten og dermed færre offentlige udgifter til undervisning, sociale foranstaltninger mv. af børn og unge.
- Reduktionen i holdbarhedsproblemet skal bedømmes i forhold til reduktionen i folketallet – finansieringsproblemet er blevet mindre, men der er også færre indbyggere til at løfte det via udgiftsreduktioner, højere skatter eller øget arbejdsudbud.
- Reduktionen i folketallet kan få store afledte konsekvenser for erhvervsudviklingen og mulighederne for at gøre samfundsøkonomien mere selv bærende. Disse effekter er ikke inddraget i analysen, som primært fokuserer på budgetkonsekvenserne af befolkningsændringer.

Holdbarhedsproblemet afspejler budgetkonsekvenserne af en aldrende befolkning, hvor udgifterne stiger og indtægterne falder som andel af det samlede produktionsresultat (BNP). Budgetloven kan reelt bidrage til at begrænse de offentlige budgetunderskud og den er derfor helt central i en situation med et uløst holdbarhedsproblem. Uden konkrete initiativer til at øge effektivitet og produktivitet i den offentlige service, vil der være et voksende spænd mellem udgiftspresset fra flere ældre og andre befolkningsændringer (det fremskrevne udgiftsniveau) og udgiftsmulighederne givet ved budgetlovens udgiftsrammer.

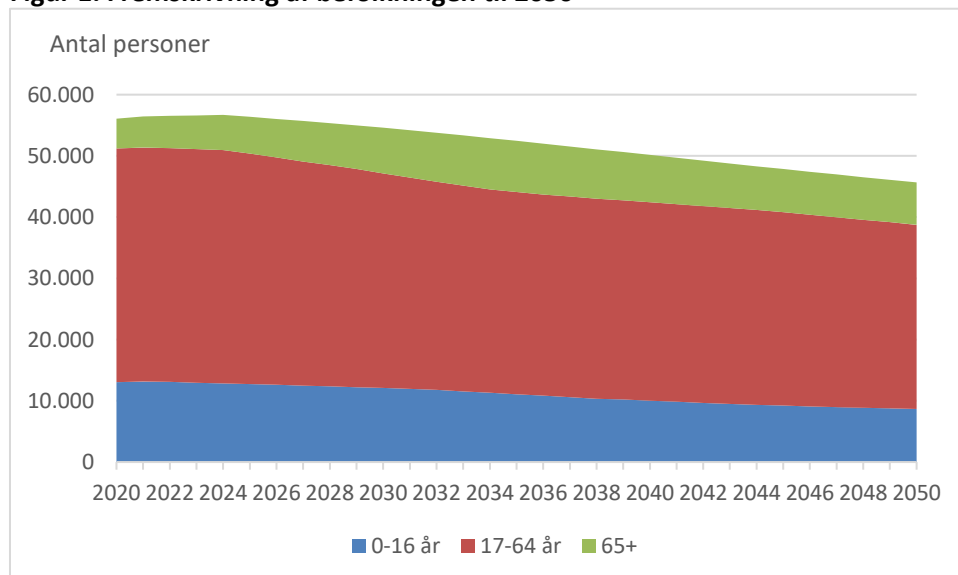
2. Ny makroøkonomisk fremskrivning og vurdering af finanspolitisk holdbarhed

Makromodellen bliver opdateret en gang årligt med bl.a. de nyeste data, og det medfører også en ny langsigtet fremskrivning af økonomien. I dette afsnit præsenteres den langsigtede fremskrivning i 2024 sammen med centrale ændringer i befolkningens størrelse, alderssammensætning og uddannelsesniveau, som vil få betydning for arbejdsstyrken, beskæftigelsen, antal modtagere af sociale ydelser mv. Holdbarheden af de offentlige finanser, dvs. den fremtidige balance mellem de offentlige indtægter og udgifter, er et særligt fokusområde i makromodellen.

Mindre og ældre befolkning frem mod 2050

Grønlands Statistik offentliggjorde i juli 2024 en ny fremskrivning af befolkningen frem mod 2050¹. Der er tale om en fremskrivning, der bruger de seneste historiske data for bl.a. befolkningens fertilitet, dødelighed og til- og fraflytninger til landet. Det er dermed et bud på hvordan befolkningen vil se ud i 2050, hvis de aktuelle tendenser fortsætter. Fremskrivningen vedrører primært personer, der er født i Grønland, mens antallet af personer født uden for Grønland antages at ligge stabilt på 6.700 personer og med uændret alders- og kønsfordeling frem mod 2050.

Figur 1. Fremskrivning af befolkningen til 2050



Note: Befolkningsfremskrivning 2024 er hovedalternativet, baseret på historiske erfaringer med fertilitet, dødelighed og ud- og indvandring blandt personer født i Grønland. Befolkningen født uden for Grønland antages i fremskrivningerne at være konstant og med uændret køns- og aldersfordeling.

¹ Se [link](#) for dokumentation for befolkningsfremskrivning 2024, Grønlands Statistik, juli 2024. Den forrige befolkningsfremskrivning var fra 2020.

Det samlede folketal vil ifølge fremskrivningen falde med ca. 11.000 personer fra de nuværende 56.700 i 2024 til 45.700 i 2050, *se figur 1*. Antallet af børn og unge op til 16 år falder en tredjedel fra 12.800 i 2024 til 8.700 i 2050, og der bliver over 8.000 færre i de erhvervsaktive aldre fra 17 til 65 år. Antallet af personer over 65 år stiger til gengæld fra 5.700 i 2024 til ca. 8.400 i midten af 2030'erne, hvor der er flest ældre. I 2050 vil 6.900 personer være ældre end 64 år.

Velfærdssamfundets økonomi kommer bl.a. under pres, når flere ældre skal forsøges af færre beskæftigede. Der er også store konsekvenser af faldet i arbejdsstyrken, som rejser spørgsmål i forhold til hvordan arbejdsstyrken fremadrettet kan styrkes gennem øget uddannelse, senere tilbagetrækningsalder, mere udenlandsk arbejdskraft mv. Til gengæld betyder færre børn og unge også, at udgifterne til institutioner, skoler og ungdomsuddannelser potentielt kan blive mindre. Afsnit 3 nedenfor gennemgår betydningen for samfundsøkonomien og holdbarheden af ændringen i befolkningsfremskrivningen.

Uddannelsesniveaut stiger langsomt

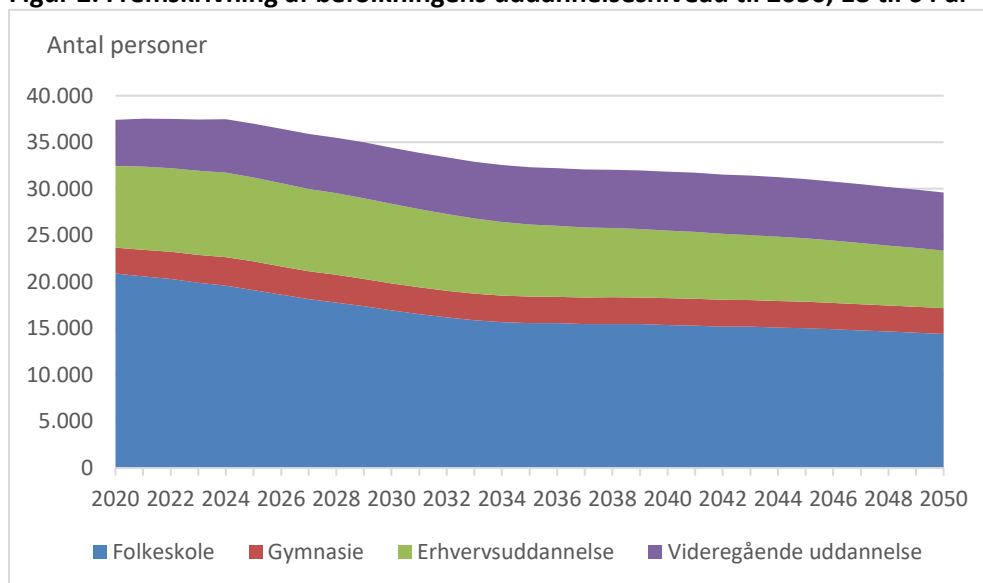
Den forventede udvikling i uddannelsesniveaut spiller også en rolle for samfundsøkonomien. Personer med uddannelse efter folkeskolen har ofte en høj tilknytning til arbejdsmarkedet og modtager i mindre grad end andre indkomstoverførsler, og en fremskrivning af befolkningens uddannelsesniveaut er derfor et centralt element i makromodellen.²

Der er lavet en ny fremskrivning af uddannelsesniveaut på baggrund af opdaterede grønlandske uddannelsesdata for perioden fra 2017 til 2021. Befolkningens uddannelsesniveaut om 20-30 år bliver bestemt af de unges uddannelsesvalg og –adfærd i dag. Ud fra grønlandske registerdata kan man estimere sandsynligheden for, om de unge påbegynder, frafalder, fortsætter eller færdiggør en uddannelse. Disse estimerede sandsynligheder afspejler de unges adfærd i uddannelsessystemet i dag, og i uddannelsesfremskrivningen bliver det antaget, at denne adfærd gælder i hele fremskrivningsperioden. Den opdaterede fremskrivning viser, at de unges studieadfærd vil medføre et gradvist stigende uddannelsesniveaut i de kommende årtier, *se figur 2*.

Som noget nyt er der desuden taget højde for mulige trends i uddannelsesadfærden for personer, som aktuelt ikke er under uddannelse, men som potentielt kan indtræde i uddannelsessystemet. I fremskrivningen af uddannelsesniveaut vurderes potentielle trends ved at sammenligne udviklingen mellem to fem-årige perioder, nærmere bestemt 2012-2016 og 2017-2021. Den estimerede trendudvikling vil løfte det forventede uddannelsesniveaut, primært via færre personer med en grundskole som højeste uddannelse og flere med en gymnasial, erhvervs - eller kort videregående uddannelse. Med den nuværende uddannelsesadfærd vil ca. 51 pct. af befolkningen mellem 18 og 64 år have en uddannelse over folkeskoleniveaut i 2050. Den andel var omkring 47 pct. i 2023, som er det seneste år med statistik for befolkningens uddannelsesniveaut. Samtidig vil 21 pct. af de 18 til 64 årige have en videregående uddannelse og 21 pct. en erhvervsuddannelse i 2050. Andelen med erhvervsuddannelse er svagt faldende mens fremgangen i uddannelsesniveaut 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.

² Se *Uddannelsesfremskrivning for Grønland 2017 – Fremskrivningen af befolkningens uddannelsesniveaut i Grønland*, T. Markeprang og P. P. Stephensen, DREAM, august 2018.

Figur 2. Fremskrivning af befolkningens uddannelsesniveaue til 2050, 18 til 64 år



Note: Uddannelsesniveaue er den højest fuldførte uddannelse, og er beregnet på model for uddannelsesniveaue i Grønland ud fra den faktiske uddannelsesadfærd i landet og uddannelsesniveaue blandt nettotilflyttere til landet. Folkeskolen er obligatorisk og bliver derved registreret som det højest uddannelsesniveaue for alle personer, der ikke har registreret anden uddannelse.

Kilde: Økonomisk Råd og DREAM, Den makroøkonomiske model for Grønland 2024.

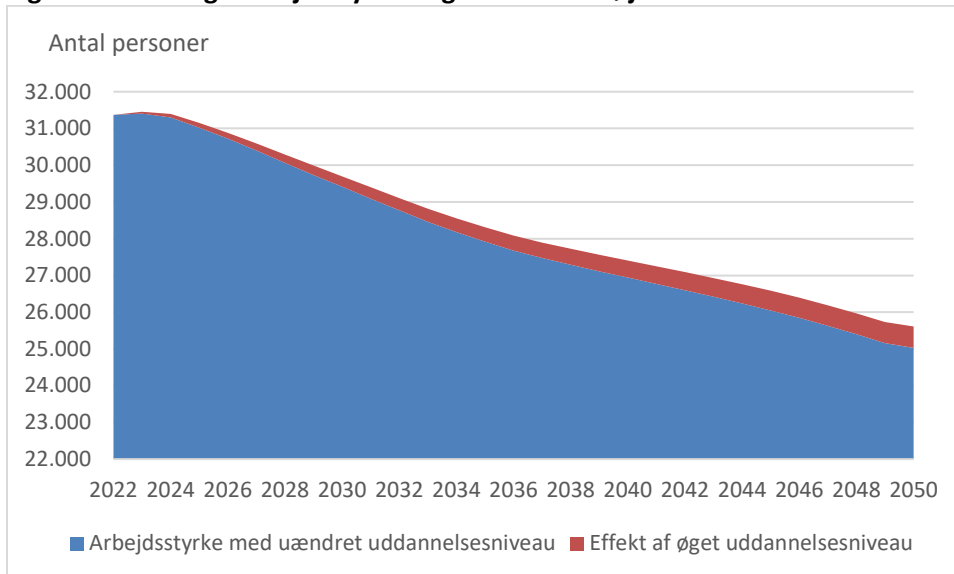
Som i tidligere fremskrivninger er uddannelsesniveaue altså gradvist stigende, men vil stagnere fra midten af 2030'erne og vil i de kommende årtier fortsat ligge under niveaue i de lande, der normalt sammenlignes med. Det er derfor nødvendigt med ændringer i brede dele af uddannelsessystemet og de unges uddannelsesadfærd, hvis efterslæbet til andre lande skal lukkes.

Fald i arbejdsstyrke og beskæftigelse

Alder og uddannelse har stor betydning for den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet. Personer med en kompetencegivende uddannelse har højere tilknytning til arbejdsmarkedet i de erhvervsaktive år og trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet. Udviklingstendenser i befolkningens størrelse, alderssammensætning og uddannelsesniveaue er derfor afgørende for fremtidens arbejdsstyrke og beskæftigelse.

Figur 3 viser udviklingen i arbejdsstyrken i den opdaterede makroøkonomiske fremskrivning, der netop tager højde for disse udviklingstendenser. Arbejdsstyrken forventes at falde fra 31.400 personer i 2024 til ca. 25.600 i 2050. Det svarer til et fald i beskæftigelsen på ca. 18 pct. og er en følge af, at der bliver færre personer i de erhvervsaktive aldre i de kommende år. Frem mod 2050 vil faldet i beskæftigelsen i gennemsnit dæmpe væksten i økonomien i størrelsesordenen ½ pct. årligt. De største fald i beskæftigelsen sker frem mod 2035, hvor de store årgange når pensionsalderen. Til gengæld vil uddannelsesniveaue blandt personer i de erhvervsaktive aldre gradvis stige, hvilket vil øge erhvervsdeltagelsen og arbejdsstyrken. Denne uddannelseseffekt medfører isoleret set, at arbejdsstyrken vil blive øget svarende til 600 personer i 2050, mens effekten på beskæftigelsen er lidt større, da højere uddannelsesniveaue medfører lavere gennemsnitlig ledighed.

Figur 3. Udvikling i arbejdsstyrken og effekter af højere uddannelsesnivea



Note: Figuren viser fremskrivningen af arbejdsstyrken frem til 2050 med beregnet effekter af stigende uddannelsesnivea. Arbejdsstyrken med uændret uddannelsesnivea er beregnet med uændret uddannelsesfordeling på køn og alder fra 2022.

Kilde: Økonomisk Råd og DREAM, Den makroøkonomiske model for Grønland 2024.

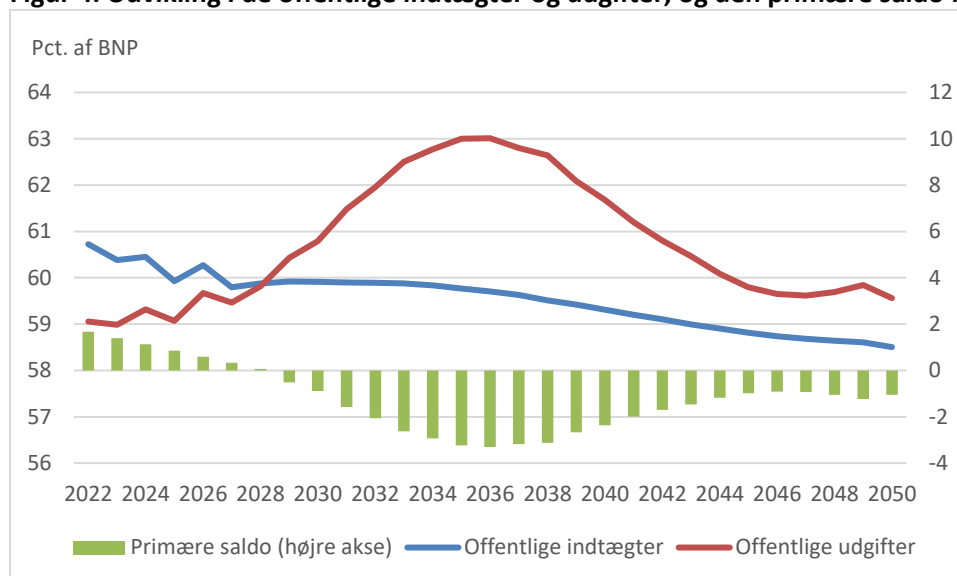
Fremskrivning implicerer et stigende behov for arbejdskraft i selvstyret og kommunerne, og da den samlede beskæftigelse falder, betyder det et fald i den private beskæftigelse. Det markante fald i arbejdsstyrken skal derfor ses i lyset af udfordringerne for at sikre en selvberende økonomi. Holdbarheds- og vækstplanen fra 2023 sigter overordnet mod at reducere udgiftsniveauet i den offentlige sektor og gøre økonomien mere robust via øget aktivitet i den private sektor. Øget privat aktivitet forudsætter derfor en vedvarende stram udgiftsstyring med fokus på højere effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor. Det gælder især på de administrative områder, da der på offentlige kerneområder som sundhed, ældrepleje og uddannelse bliver brug for mere arbejdskraft. Allerede i den nuværende situation skaber manglen på arbejdskraft store udfordringer og bremser reelt mulighederne for at sikre en mere flerstrengt og robust økonomi. Uden en løsning af arbejdskraftudfordringen bliver det sværere at nå de langsigtede mål i Holdbarheds- og vækstplanen.

Holdbarhedsproblemet

Befolkningens 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. Makromodellen for økonomi og holdbarhed er udviklet for at sikre en sammenhængende og langsigtet fremskrivning af beskæftigelse, BNP, indkomster, investeringer og offentlig økonomi, se boks 1 sidst i dette policy brief.

Figur 4 viser udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter, som den langsigtede fremskrivning af økonomien giver anledning til. 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 4. 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. Figuren viser den primære saldo frem til 2050. Makromodellen fremskriver økonomien frem til 2100, hvorefter den primære saldo og BNP antages at vokse med samme rate.

Kilde: Økonomisk Råd og DREAM, Den makroøkonomiske model for Grønland 2024.

På indtægtssiden er det særligt udviklingen i bloktilskuddet som andel af BNP, der er årsag til den faldende tendens. 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 dansk pris-løn-regulering af bloktilskuddet vil være mindre end den grønlandske pris- og lønudviklingen, *se også boks 1*. Til gengæld vil indkomststudviklingen trække i retning af øget provenu fra indkomstskatter.

Udviklingen trækker således i retning af stigende pres på de offentlige finanser, som i fremskrivningen medfører et underskud på den primære saldo fra slutningen af 2020'erne og fremefter. Underskuddene stiger frem mod den sidste halvdel af 2030'erne, hvor de i gennemsnit er over 3 pct. af BNP. Det svarer til årlige underskud omkring 650 mio. kr. (2021-niveau). Udgiftspreset falder i løbet af 2040'erne efterhånden som der bliver færre børn, unge og ældre, men der vil fortsat være underskud på den primære offentlige saldo frem mod 2050.

Efter 2050 vil de offentlige underskud igen vokse. De offentlige udgifter vil stabilisere sig på knap 60 pct. af BNP, omtrent svarende til udgiftsniveauet i 2050. Det afspejler, at befolkningen efter 2050 i makromodellens fremskrivning er antaget at være konstant fordelt på alder, fødested, køn osv. Til gengæld vil de offentlige indtægter efter 2050 fortsætte med at falde målt i forhold til BNP. Den faldende trend i de offentlige indtægter ses tydeligt i figur 4. Med en højere vækst og med omtrent ensartet prisudvikling med Danmark vil bloktilskuddet gradvist falde som andel af grønlandsk BNP. Det skyldes, at bloktilskuddet reguleres efter dansk løn- og prisudvikling, mens grønlandske lønstigninger på lang sigt vil følge produktivitetsvæksten, *se også boks 1*.

Underskuddene fra slutningen af 2020'erne og frem svarer til, at der årligt mangler en finansiering på ca. 750 mio. kr. (opgjort i 2021-niveau), hvis forløbet i de offentlige finanser skal være holdbart. Opgjort i forhold til det samlede produktionsresultat er holdbarhedsproblemet -3,7 pct. af BNP.

Finanspolitisk holdbarhed, reguleringen af bloktilskud og budgetloven

Holdbarhedsproblemet afspejler at udgifterne stiger og indtægterne falder som andel af det samlede produktionsresultat (BNP). I forhold til udgiftsvæksten vil budgetloven reelt fungere som bagstopper. Det er en grundpræmis i loven, at væksten i de offentlige udgifter skal være mindre den samlede vækst i økonomien. Formålet er at bidrage til at sikre mere holdbare offentlige finanser og til en bredere erhvervsstruktur med en større privat sektor. Rammerne for udgiftsudviklingen betyder i store træk, at udgifterne kun kan vokse med cirka halvdelen af den økonomisk vækst i samfundet. Budgetloven vil derved indebære at de samlede udgifters andel af BNP vil falde over tid.

I fremskrivningerne i makromodellen af budgetkonsekvenserne af en aldrende befolkning stiger udgifternes andel af BNP, dvs. at de offentlige udgifter samlet set i vokser lidt mere end BNP. Fremskrivningen viser grundlæggende udgiftsbehovet ved at opretholde kendte standarder og løsninger, når der bliver flere ældre medborgere. Uden konkrete initiativer til at øge effektivitet og produktivitet i den offentlige service, vil der således være et voksende spænd mellem udgiftspresset fra flere ældre og andre befolkningsændringer (det fremskrevne udgiftsniveau) og udgiftsmulighederne givet ved budgetlovens udgiftsrammer. Budgetlovens overskudskravet over løbende 4-årige perioder modvirker, at der planlægges med systematiske underskud.

Budgetloven kan reelt bidrage til at begrænse de offentlige budgetunderskud og den er derfor helt central i en situation med et uløst holdbarhedsproblem. Reforme, der kan løse holdbarhedsproblemet, er imidlertid nødvendige, hvis der ikke skal opstå et stigende spænd mellem befolkningens forventninger til offentligt serviceniveau, og det der kan leveres fra det offentlige.

3. Holdbarheden og nye fremskrivninger af befolkning og uddannelsesniveau

Der er et holdbarhedsproblem i form af voksende gab mellem udgifter og indtægter, men størrelsesordenen målt i forhold til BNP er mindre end opgjort i 2023 og i tidligere beregninger.³ Reduktionen i holdbarhedsproblemet hænger tæt sammen med den nye fremskrivning af befolkningen, og skal derfor også bedømmes i forhold til reduktionen i folketallet – finansieringsproblemet er blevet mindre men der er også færre indbyggere til at løfte det via udgiftsreduktioner, højere skatter eller øget arbejdsudbud. I tabel 1 er konsekvenserne for den finanspolitiske holdbarhed opsummeret og effekterne bliver gennemgået under tabellen.

Tabel 1. Finanspolitisk holdbarhed og ændringer fra 2023 til 2024

	Holdbarhed i pct. af BNP	Ændring i f.t. 2023, pct. af BNP	Ændring i f.t. 2023, mio. kr. (2021-niveau)
Makromodellens hovedscenarie 2023	-6,6	-	-
➤ Effekt af ny uddannelsesfremskrivning: højere uddannelsesniveau og trend i uddannelsesadfærd		+0,4	88
➤ Effekt af ny befolkningsfremskrivning: lavere fertilitet, højere dødelighed og større nettoudvandring		+3,0	602
➤ Effekt af andre ændringer: tilpasning af offentlige finanser til historiske data og nye data for bloktilskud		-0,5	-98
Makromodellens hovedscenarie 2024	-3,7	+2,9	592

Kilde: Økonomisk Råd og DREAM, Den makroøkonomiske model for Grønland 2024.

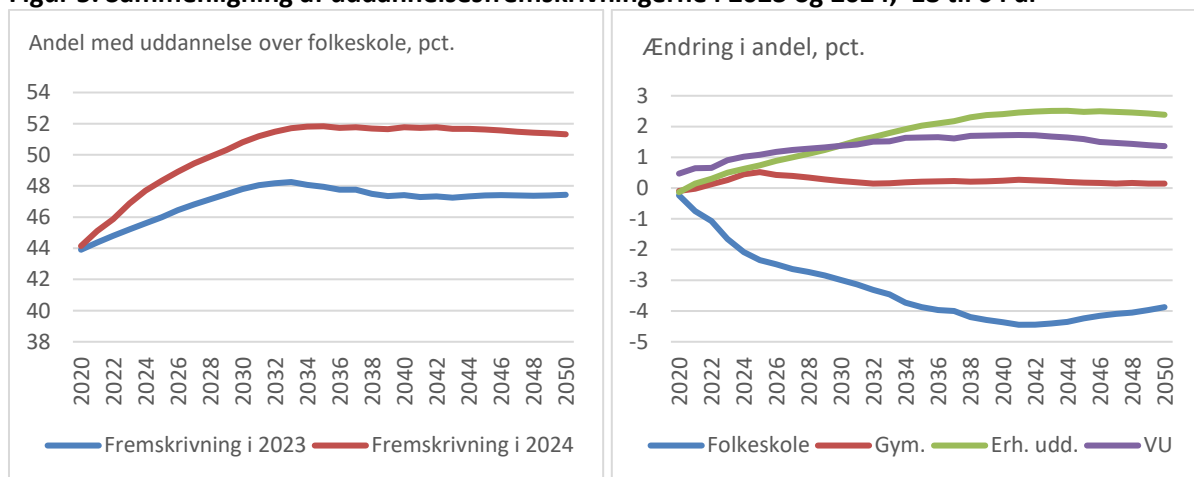
³ Holdbarhedsproblemet blev opgjort til -5,4 pct. af BNP i 2021, var omtrent uændret på -5,3 pct. af BNP i 2022, og steg til -6,6 pct. af BNP i 2023.

Den nye uddannelsesfremskrivning styrker holdbarheden

Fremgangen i uddannelsesniveaet er lidt større end i den forrige uddannelsesfremskrivning fra 2023. I den nye uddannelsesfremskrivning er andelen af de 18 til 64 årige med uddannelsesniveau over folkeskolen ca. 4 pct.enheder højere end i den uddannelsesfremskrivning fra 2023. Det er særligt andelen med en erhvervsfaglig uddannelse eller en videregående uddannelse som stiger, se figur 5. Det højere uddannelsesniveau styrker isoleret set den finanspolitiske holdbarhed svarende til 0,4 pct. af BNP eller 88 mio.kr. (2021-niveau), som følge af flere i beskæftigelse og færre modtagere af indkomstoverførsler.

Fremgangen i uddannelsesniveaet skyldes både nye data for unges studiesadfærd, og at der nu er taget højde for trends i uddannelsesadfærd for personer, som ikke er under uddannelse, men som potentielt kan indtræde i uddannelsessystemet. Trends i uddannelsesadfærd bidrager isoleret set til at øge andelen af befolkningen mellem 18 og 64 år med uddannelse over folkeskoleniveau med knap 1 pct.enheder. Som i tidligere fremskrivning er uddannelsesniveaet altså gradvist stigende, men vil stagnere fra midten af 2030'erne og vil i de kommende årtier fortsat ligge under niveauet i de lande, der normalt sammenlignes med. Det er derfor nødvendigt med ændringer i brede dele af uddannelsessystemet og de unges uddannelsesadfærd, hvis efterslæbet til andre lande skal lukkes.

Figur 5. Sammenligning af uddannelsesfremskrivningerne i 2023 og 2024, 18 til 64 år



Note: Uddannelsesniveaet er den højest fuldførte uddannelse, og er beregnet på model for uddannelsesniveaet i Grønland ud fra den faktiske uddannelsesadfærd i landet og uddannelsesniveaet blandt tilflyttere til landet. Forskelle i perioden 2020-2022 skyldes revisioner af uddannelsesdata.

Kilde: Økonomisk Råd og DREAM, Den makroøkonomiske model for Grønland 2024.

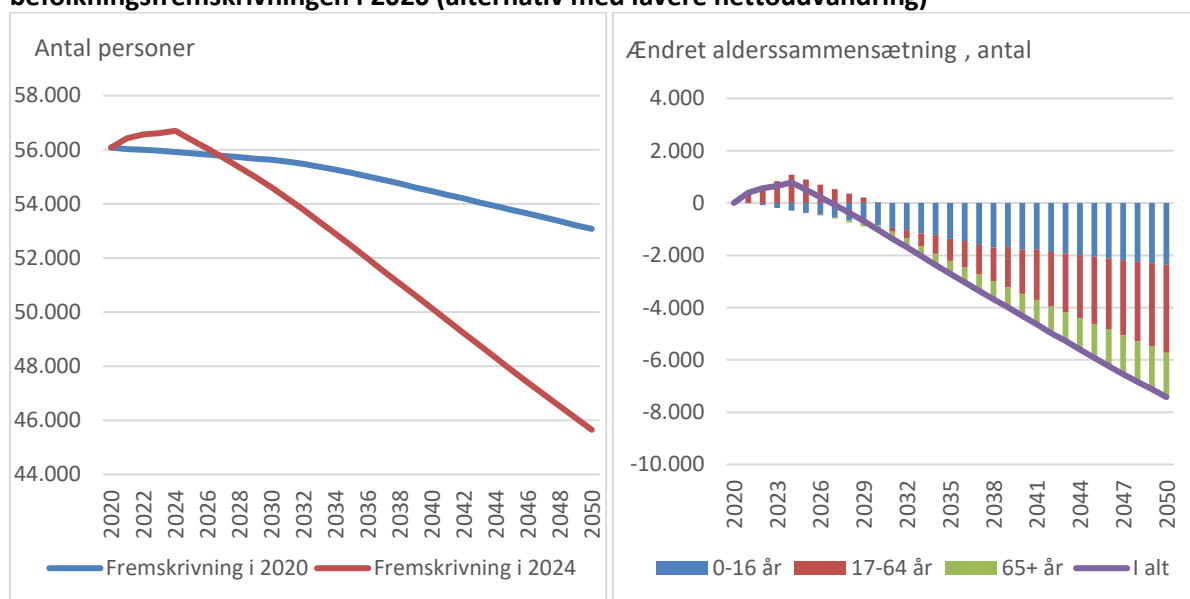
Færre børn og unge og færre ældre styrker holdbarheden betydeligt

Fremskrivningen af den grønlandske økonomi i makromodellen sker på baggrund af denne nye befolkningsfremskrivning, hvor befolkningen kort sagt bliver mindre og ældre. Den udvikling er velbelyst i tidligere befolkningsfremskrivninger, men tendensen er kraftigere i den seneste fremskrivning, se figur 6. Det hænger bl.a. sammen med fald i fertiliteten i de senere år. De historiske erfaringer er, at fertiliteten holdt sig på et niveau omkring 2½ barn pr. kvinde frem til 2010, hvorefter niveauet faldt mod 2,1 barn pr. kvinde. I de seneste år er fertiliteten faldet yderligere, og i 2023 blev det laveste årlige fødselstal konstateret for hele perioden, svarende til en fertilitet på ca. 1,8 barn pr. kvinde. Faldet i fertiliteten i Grønland er langt fra enestående og kan ses som en del af den globale tendens mod lavere fødselstal. Der er derfor antageten lavere fertilitet i befolkningsfremskrivningen sammenlignet med den forrige fremskrivning fra 2020. Det indebærer færre børn og unge over de

næste årtier og med tiden også en mindre voksenbefolkning. Nye data for befolkningens levetider har desuden medført, at der er anvendt en højere dødelighed i den befolkningsfremskrivning sammenlignet med forrige befolkningsfremskrivning. Det betyder, at både befolkningens restlevetider og antallet af ældre vil stige knap så meget for tidligere antaget.

I 2023 blev den makroøkonomiske fremskrivning af grønlandsk økonomi baseret på seneste befolkningsfremskrivning fra 2020 med i et scenarie med lavere nettoudvandring af personer født i Grønland. Det indebærer, at folketallet faldt til godt 53.000 personer i 2050 – altså et betydeligt mindre fald i folketallet end i den nye befolkningsfremskrivning. Nettoudvandringen faldt under pandemien, bl.a. på grund af rejserestriktioner, og den øgede usikkerhed om det fremtidige mønster for ind- og udvandring talte i 2023 for et befolknings-scenarie med lavere nettoudvandring end de historiske erfaringer. Antagelsen om nettoudvandring er ændret igen i opdateringen af makromodellen i 2024, bl.a. fordi nye data for ind- og udvandring for personer født i Grønland tyder på samme mønster som før pandemien. Størrelsen af den fremtidige nettoudvandring er fortsat en væsentlig kilde til usikkerhed om den fremtidige samfundsøkonomi. Grønlands Statistik har belyst følsomheden af befolkningsfremskrivningen i 2024 i alternative scenarier, herunder et scenarie med en lavere udvandringshyppighed, som vil medføre, at befolkningen vil blive ca. 49.000 personer i 2050. Det er flere end i hovedalternativet, men faldet i folketallet frem mod 2050 og en gradvis ældre befolkning er et gennemgående resultat i alle fremskrivningerne.

Figur 6. Befolkningsfremskrivningen i 2024 (hovedalternativet) sammenlignet med befolkningsfremskrivningen i 2020 (alternativ med lavere nettoudvandring)



Note: Befolkningsfremskrivning i 2020 er med lavere nettoudvandring, mens befolkningsfremskrivningen i 2024 er hovedalternativet, baseret på historiske erfaringer med fertilitet, dødelighed og ud- og indvandring blandt personer født i Grønland. Befolkningen født uden for Grønland antages i fremskrivningerne at være konstant og med uændret køns- og aldersfordeling i begge fremskrivninger.

Kilde: Grønlands Statistik.

Ændringen i befolkningsfremskrivningen har stor betydning for de offentlige finanser på længere sigt. Den nye befolkningsfremskrivning styrker isoleret set den finanspolitiske holdbarhed svarende til 3,0 pct. af BNP eller knap 600 mio.kr. (2021-niveau) i forhold til befolkningsfremskrivningen fra 2020. Det er en betydelig forbedring, der er tæt knyttet til faldet i antallet af børn, unge og ældre, og dermed de offentlige udgifter som i særlig grad er rettet mod disse aldersgrupper. Makromodellen er en

strukturel model for økonomien, i den forstand at de individuelle offentlige udgifter i store træk følger udviklingen i befolkningen. Når antallet af børn og unge fx falder med en tredjedel⁴ fra 2024 til 2050, så bliver der også antaget, at de offentlige udgifter til undervisning og sociale foranstaltninger rettet mod børn og unge kan falde cirka tilsvarende. De samlede offentlige udgifter til undervisning var over 2 mia. kr. i 2022, og dertil kommer udgifter til sociale foranstaltninger rettet mod børn og familier på 1,4 mia. kr. Modellen tager imidlertid ikke højde for mulige smådriftsulemper, fx at skoleudgifterne på mindre bosteder ikke kan bringes under et vist kristisk niveau selvom elevtallet skulle falde.

Forbedringen af holdbarhedsproblemet med 3 pct. af BNP er den kombinerede effekt af lavere fertilitet, højere dødelighed og øget nettoudvandring. Antagelsen om lavere fertilitet har den største enkeltstående effekt på holdbarheden. En alternativ beregning på makromodellen viser, at holdbarhedsproblemet vil vokse fra 3,7 pct. til 6,8 pct. af BNP, hvis fertiliteten var fastholdt på samme niveau som i forrige befolkningsfremskrivning fra 2020. Faldet i dødelighed i befolkningsfremskrivningen fra 2024 er også med til at styrke holdbarheden, da antallet af ældre stiger mindre end i tidligere fremskrivninger. I makromodellen vil udgifter til sundhedsvæsen, sociale foranstaltninger rettet mod sygdom og alderdom, indkomstoverførsler til ældre osv. derfor stige mindre end i tidligere fremskrivninger. En alternativ beregning på makromodellen viser, at holdbarhedsproblemet vil vokse fra 3,7 pct. til 4,8 pct. af BNP, hvis dødeligheden var fastholdt på samme niveau som i forrige befolkningsfremskrivning fra 2020. I modsat retning trækker højere nettoudvandringer, som i høj grad vedrører personer i de erhvervsaktive aldre og med relativ beskedent træk på offentlige serviceydelser. Højere nettoudvandring vil isoleret set forværrer holdbarheden, så den kombinerede effekt af lavere fertilitet, højere dødelighed og øget nettoudvandring tilsammen netop forbedrer holdbarhedsproblemet med 3 pct. af BNP.

Opdaterede data for offentlige finanser i makromodellen

Der er foretaget andre justeringer i makromodellen, som også har en vis betydning for holdbarheden. *For det første* er der indarbejdet en opdateret prognose for udviklingen i det generelle danske PL-indeks fra Konvergensprogrammet 2024 fra Finansministeriet. Bloktilskuddet fremskrives med dansk PL-indeks efter Selvstyreaftalen. Samtidig er makromodellen blevet opdateret med det historiske bloktilskud fra 2022, som var lavere end det fremskrevne niveau. Ændringen i prognosen for PL-indekset er beskeden, men da det faktiske 2022-niveau er lavere end sidste års fremskrevne skøn, bliver den finanspolitiske holdbarhed forværret med samlet set 0,4 pct. af BNP.

For det andet er makromodellen blevet tilpasset de historiske data for offentlige finanser for perioden 2020 til 2022. Fra 2022 til 2028 antages der en konvergens til makromodellens estimerede strukturelle niveau for offentlige indtægter og udgifter. Denne 5-årige periode skal afspejle at en tilpasningsperiode, hvor de konjunkturmæssige udsving i indtægter og udgifter kan tilnærme sig det langsigtede trendniveau. Ved at tilpasse de historiske data opnår modellen en større overensstemmelse mellem faktiske udvikling i offentlige finanser på kort sigt. Da der var offentlige underskud i 2020-2021 medfører modelændringen en lille forværring af holdbarheden på 0,1 pct. af BNP.

⁴ I befolkningsfremskrivningen fra 2024 falder antallet af 0 til 16-årige med 32 pct. fra 2024 til 2050. I befolkningsfremskrivningen fra 2020 var faldet 22 pct. i samme periode. Tilbagegangen i antallet af børn og unge skyldes antagelsen om lavere fertilitet.

Boks 1. Makromodellen for grønlandsk økonomi og holdbarhed

Fremskrivningen af den økonomiske udvikling er foretaget på makromodellen for grønlandsk økonomi. Modellen afspejler grønlandsk erhvervsstruktur og grønlandske data, og modellens fremskrivninger sikrer en sammenhængende og konsistent langsigtet beskrivelse af økonomien og udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter. Fremskrivningen bygger på den vedtagne politik, fx uddannelsesordninger, boligsikring og -tilskud, dækninger i sundhedssystemet, pensionsordninger og skatteregler. Ikke vedtagne politiske tiltag og målsætninger uden nærmere angivne midler er ikke indregnet i beregningerne.

Fremskrivningen af befolkningen er baseret på Grønlands Statistiks befolkningsfremskrivning til 2050 (hovedalternativ), juli 2024. Efter 2050 antages befolkningen uændret fordelt på alder, fødested mv. Uddannelsesniveaue er fremskrevet ud fra unges uddannelsesadfærd i perioden fra 2017 til 2021, dvs. data fra de faktiske overgange fra folkeskole til ungdomsuddannelser, studievalg, uddannelsesforløb og frafald. Der er tillagt en trend i adfærden for personer, der ikke er under uddannelse, men som potentielt kan indtræde i uddannelsessystemet. Den estimerede trendudvikling er beregnet ved at sammenligne udviklingen mellem to fem-årige perioder, nærmere bestemt 2012-2016 og 2017-2021.

Modellens startniveauer og adfærdsmønstre er forankret i Offentlige Finanser og Nationalregnskabet fra 2019. Genkendelighed med de efterfølgende historiske år opnås dog delvist ved tilpasning af de fremskrevne samlede offentlige indtægter og udgifter til seneste data fra Grønlands Statistik til og med 2022. I den femårige periode fra 2023 til 2028 sker der en lineær tilpasning fra 2022 data til de modelfremskrevne niveauer for offentlige indtægter og udgifter.

Det offentlige forbrug består af det individuelle og kollektive offentlige forbrug som begge er bestemt af befolkningsudviklingen. Det individuelle offentlige forbrug er bl.a. sundhedsydelser og undervisning, hvor efterspørgslen i høj grad afhænger af befolkningens størrelse og alderssammensætning. Det kollektive forbrug er ikke direkte rettet mod enkelte borgere, men mod samfundet som helhed, fx administrationen. De offentlige udgifter består desuden af indkomstoverførsler til husholdningerne og offentlige investeringer. De offentlige indtægter består af skatter, afgifter, bloktilskud. De indenlandske skatter og afgifter afhænger af beskæftigelse og indkomstudviklingen. Bloktilskuddet er fastlagt ved Selvstyreloven og følger udviklingen i det generelle danske pris- og lønindeks, senest fra Konvergensprogram 2024.

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

Modellen er en strukturmodel, hvor der er antaget en langsigtet strukturel produktivitetsvækst på 1,25 pct. pr. år, en inflationsrate på 1,8 pct. og en nominel rente på 4 pct. Vækstantagelsen på 1,25 pct. årlig er lidt mere end den langsigtede produktivitetsvækst i Danmark på ca. 1 pct. Når væksten er højere i Grønland end i Danmark skyldes det blandt andet catching-up via teknologispredning fra omverdenen. Med en lidt højere vækst og med omtrent ensartet prisudvikling med Danmark vil bloktilskuddet gradvist falde som andel af grønlandsk BNP. Det skyldes, at bloktilskuddet reguleres efter dansk løn- og prisudvikling, og at lønstigninger på lang sigt vil følge produktivitetsvæksten. I fremskrivningen sker derfor en gradvise udhuling af bloktilskuddet, hvilket isoleret set bidrager til holdbarhedsproblemet.

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 og pension, boligområdet, arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, råstofområdet og erhvervs politik.

Økonomisk Råds analyser bliver offentliggjort i rapporter og i kortere politikorienterede notitser på rådets hjemmeside ([Link](#)).