

Krisen i den færøske økonomi - herunder bankerne

**Baggrund, foranstaltninger og konsekvenser
- aktuelt og fremover**

**Rapport fra det af landsstyre og regering nedsatte
uafhængige udvalg af økonomisk sagkyndige**

Løgmansskrivstovan
Tinganes
Postsmoga 64
110 Tórshavn

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk eller fotografisk gengivelse af denne rapport eller dele deraf er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt iflg. gældende dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til anmeldelser.

© Sydjysk Universitetsforlag, august 1994

Lay-out og tekstbehandling: Annemette Jensen

Trykning: Tam Bogtryk & Offset a/s

ISBN 87-7780-024-9

Indholdsfortegnelse

1.	Udvalgets kommissorium	5
2.	Udvalgets konklusioner	7
2.1.	Analyse og fremstilling	7
2.2.	De vigtigste årsager til krisen på Færøerne Aktører i det sidste tiår – og fremover	7
2.3.	Konjunkturanalyse	9
2.4.	Særtræk for en lille, smal økonomi	17
2.5.	Den færøske nationalformue og investeringerne og opsparingen 1980 - 1989	20
2.6.	Arbejdsløsheden på Færøerne	22
2.7.	Årsagerne til krisen: Myter og realiteter	24
2.8.	Bankerne og krisen	27
3.	Økonomiske konjunkturer og foranstaltninger siden 1980	33
3A.	Generel udvikling og politik	33
3A.1.	Fangster	33
3A.2.	Produktion og eksport	34
3A.3.	Indenlandsk efterspørgsel	37
3A.4.	Udenrigshandel og indkomstdannelse	40
3A.5.	Handels- og betalingsbalance	42
3A.6.	Beskæftigelse, løn og priser	42
3A.7.	Finanspolitikken	45
3A.8.	Kapitaldannelse og gæld	48
3B.	Analyse af specielt fiskeripolitikken	55
3B.1.	Økonomisk beskrivelse af fiskeriet	55
3B.2.	Fiskeripolitikken	57
3B.3.	Beregning af omkostningerne ved den førte politik	62
3B.4.	Fiskerisektoren, vækst og de fremtidige rammebetingelser	66
4.	Færøerne: En lille og usikker økonomi	71
4.1.	Konjunkturudjævning og dens problemer	71
4.2.	Færøerne og risikoallokering	73
4.3.	Risikoallokering og statslige overførsler til Færøerne	77

5.	Nationalformue, investering og opsparing	81
5.1.	Værdien af realaktiverne	81
5.2.	Værdien af de danske overførsler til Færøerne	82
5.3.	Sammensætningen af den færøske nationalformue	83
5.4.	Offentlig og privat formuestilling	84
5.5.	Investeringer i perioden 1980 – 1989	87
5.6.	Privat og offentlig opsparing	88
6.	Beskæftigelsesmuligheder på Færøerne	91
6.1.	Problemstillingen generelt	91
6.2.	Nationalprodukt og nationalindkomst sammenlignet med danske forhold	91
6.3.	Ressourcegrundlaget	94
6.4.	Markedsøkonomisk ligevægt	95
6.5.	Den færøske beskæftigelsespolitik	96
6.6.	Befolkningstilvækst	97
6.7.	Jobmuligheder på lidt længere sigt	97
6.8.	Emigration som mulighed	100
7.	Årsagen til Færøernes krise: Myter og realiteter	101
7.1.	Naturgivne forhold	101
7.2.	Relationerne til Danmark	102
7.3.	Den færøske makroøkonomiske politik	108
7.4.	Færøsk erhvervspolitik	110
7.5.	Den finansielle sektor	113
8.	Bankerne og krisen	115
8.1.	Udlån og garantier i de to store banker	115
8.2.	Landsstyrets tab på de to banker	117
8.3.	Hvem burde vide hvad?	118
8.4.	Kreditopbremsning og krisen	120
8.5.	Bankkrisen 1992/93	123
Appendiks A	Økonomisk effektivitet og behovet for regulering af fiskeriet	131
Appendiks B	Model for torsk	135
B.1.	Modellen	135
B.2.	Inputdata	136
B.3.	Løsning af modellen	138
B.4.	Modellens ligevægtsegenskaber (steady-state egenskaber) . .	138
B.5.	Forskellige strategier for perioden 1985 – 1992, givet den faktiske vækst og rekruttering	140

1. Udvalgets kommissorium

Udvalget blev nedsat den 16. marts 1994 med følgende kommissorium:

"Efter opfordringer fra Færøernes Lagting og det danske Folketing har Færøernes Landsstyre og den danske regering besluttet at nedsætte et uafhængigt udvalg af økonomisk sagkyndige, der skal udarbejde en redegørelse for udviklingen i den færøske økonomi, herunder bankerne, gennem 1980'erne til dagen i dag.

Udvalgets opgave er at analysere årsagerne til den økonomiske krise på Færøerne og den hermed forbundne udvikling i de to bankers økonomiske situation, herunder betydningen af de danske overførsler til Landskassen og forbindelsen med den danske samfundsøkonomi i øvrigt.

Udvalgets arbejde forventes afsluttet inden 1. september 1994."

Udvalget fik følgende sammensætning:

professor	Erik Gørtz (formand) Københavns Universitet
professor	Gudmundur Magnússon Islands Universitet
underdirektør	Eigil Waagstein Tele Danmark A/S

Udvalget blev anmodet om efter eget valg at antage sekretariatshjælp og selv forestå den tekniske produktion af rapporten. Sekretariatshjælp er modtaget af:

professor	Michael Møller Handelshøjskolen i København
cand.scient.oecon.	Niels Vestergaard Sydjysk Universitetscenter

Udvalget har gennemarbejdet et stort skriftligt materiale fra færøske og danske myndigheder, en lang række udvalg samt færøske, islandske og danske organisationer og institutioner.

Udvalget eller dele heraf har endvidere afholdt møder med mange af de personer på Færøerne og i Danmark, som har deltaget i beslutningerne og i forberedelserne heraf i de sidste 10 - 15 år.

Udvalget er selvsagt eneansvarlig for rapportens indhold.

2. Udvalgets konklusioner

2.1. Analyse og fremstilling

Som følge af den alvorlige økonomiske krise på Færøerne er der inden for de seneste år udarbejdet en række udvalgsrapporter mv. Nærværende rapport bygger bl.a. på disse udvalgs faktuelle oplysninger, som derfor kun i begrænset omfang gengives her.

I det følgende er det forsøgt at vurdere, hvorfor det kunne gå så galt, som det er gået, og i forbindelse med rapportens analyser at beskrive nogle af de elementer af økonomisk politisk karakter, som kan tænkes at indgå i de rammer, inden for hvilke de kommende års økonomiske udvikling vil kunne finde sted. Udvalget finder ikke at have adkomst til at udtale sig detaljeret om sidstnævnte spørgsmål.

Det er ikke hensigten at behandle moralske spørgsmål, som debatten ellers har været rig på, og da slet ikke individuelt ansvar, som ville kræve et meget detaljeret materiale og undersøgelser af juridisk art. Derimod har sigtet været at diskutere, hvilke realøkonomiske, politiske og institutionelle forhold, som kan have ført til den aktuelle krise, hvilke fejlpositioner, der er foretaget, og hvilke afbødende foranstaltninger, dette har indebåret og vil kunne indebære. Det findes således relevant ikke blot at se bagud, men også at forsøge at lære af fortiden, således at man kan indrette sig bedre i fremtiden.

2.2. De vigtigste årsager til krisen på Færøerne Aktører i det sidste tiår – og fremover

- A. Udvalget finder, at man ved vurdering af fejlpositionerne i færøsk økonomi skal lægge vægt dels på deres størrelse og dels på, hvilke der med størst ret kan siges at have været forkerte på *beslutningstidspunktet*.

Det fører til, at man må lægge vægt på beslutninger og problemer i følgende rækkefølge:

1. Erhvervspolitikken med meget betydelige subsidier, prisforvridning og uhenigtsmæssig incitamentskabelse både i drifts- og investeringsbeslutningsfasen, hvilket førte til for store og for risikable investeringer. Dette bidrog i betydelig grad til, at der skete en nedfiskning af bestandene af fisk omkring

Færøerne. Denne nedfiskning er udover af subsidierne også afstedkommet af utilstrækkelig fiskeripolitik i det hele taget.

2. Effektiviteten i den offentlige sektor med betydeligt spild. Der er således foretaget en hel del investeringer i havne, tunneler og veje med lavt samfundsøkonomisk afkast.
3. Den betydelige hensyntagen til lokalpolitiske interesser, der gjorde, at man fik forceret den under punkt 1 – 2 nævnte udvikling som følge af regional konkurrence. Valgsystemet har spillet en stor rolle herfor, idet det var vigtigt for politikerne at varetage interesserne i egen valgkreds.
4. Forhandlingsløsningerne i forbindelse med bankrekonstruktionerne. Det synes klart, at man ikke fik gennemanalyseret alle de muligheder, som var for at løse dette problem. I og med at man nåede frem til et forhandlingsresultat, er det vanskeligt at fordele skylden herfor mellem parterne. Med den centrale rolle, som myndighederne på Færøerne og i Danmark spillede for det endelige resultat, er det naturligt at pålægge disse i fællesskab et ansvar herfor. Det indebærer, at private personer og institutioner, hvis forhold nu er juridisk afklarede, ikke kan inddrages heri og måske dårligt kan bebrejdes at varetage deres interesser bedst muligt. Det endelige fordelingsresultat af løsningerne bør inddrages som en del af ovennævnte økonomisk politiske drøftelser mellem Færøerne og Danmark.
5. Konjunkturpolitikken har langt fra været optimal, men det er naturligvis også meget vanskeligt at føre konjunkturmodløbende finanspolitik.

Ideelt havde det været, om man i 1980'erne havde holdt igen og opbygget store reserver for at modstå senere vanskeligheder.

6. De naturskabte formindskelser af fiskebestanden og de markedsskabte forringelser af eksportforholdene har naturligvis forstærket disse problemer. Det kan konstateres, at eksporten faldt ca. en halv mia. kr. fra 1991 og til i dag. Det er dog svært at afgøre, i hvilket omfang nedgangen i fiskeriet og dermed eksportmængderne skyldes overfiskning eller variationer i det naturgivne grundlag.

Hvorom alting er, vil en nedgang på over 20 pct. af eksportværdien altid give meget store tilpasningsproblemer.

Disse ville selvsagt være meget lettere at løse, hvis man havde stået rustet hertil med store reserver fra de gode år i 1980'erne.

Da dette ikke var tilfældet, blev tilpasningen fra det tidligere eksportniveau meget svær. Med det lave konsolideringsberedskab og afkastproblemerne i store dele af kapitalapparatet var man ude af stand til at klare krisen uden hjælp udefra.

- B. For så vidt angår private institutioner og personer, mener udvalget i øvrigt helt generelt, at forhold, som allerede er fastlagt ved aftaler eller beslutninger i vid forstand for disse, hverken kan realitetsbehandles påny eller ændres med tilbagevirkende kraft.

Dette gælder Indskydergarantifonden, Den Danske Bank, storindskydere (over 250000 kr.) i bankerne og visse private investorer, som kan have fået uforholdsmæssigt store, i visse tilfælde ikke normalt erhvervsmæssigt betingede, nettogevinster ved deres aktiviteter. Disse har normalt ingen juridiske forpligtelser til økonomisk at yde specielle bidrag til løsning af de af fortidens uheldige dispositioner skabte vanskeligheder, hvis deres forhold er juridisk afklarede. Dermed synes den sag afgjort. Dette forhindrer dog ikke, at man kan påpege eventuelle uheldige effekter af en række aktiviteter.

2.3. Konjunkturanalyse

Udvalget har bl.a. baseret sine konklusioner på en analyse af konjunkturudviklingen fra begyndelsen af 1980'erne og til i dag, jf. kapitel 3.

Der tegner sig et billede af 3 faser i konjunkturerne siden 1980:

1980-82: En forholdsvis balanceret konjunktursituation med nogenlunde lige højt investerings- og opsparingsniveau og følgelig med begrænset underskud på betalingsbalancen (2 – 4 pct. af bruttonationalproduktet (BNP)) og svag vækst. Niveauet for opsparing og investering var imidlertid højt målt med international målestok.

1983-88: Take off og en efterfølgende voldsom efterspørgselsgenereret højkonjunktur primært trukket op af et helt usædvanligt højt investeringsniveau (mellem 40 og 50 pct. af BNP, hvilket man nok sjældent, om nogensinde,

har set magen til i andre lande). Resultatet blev da også et betalingsbalanceunderskud på omkring 20 pct. af BNP, idet opsparingsandelen slet ikke kunne følge med, men tværtimod faldt fra et ligeledes højt niveau på omkring 30 pct. til under 20 pct.

1989-94: Tilbageslag, som gradvist gik over i en dyb recession. Investeringsandelen er nu på godt 10 pct. af BNP, og arbejdsløsheden er på omkring en fjerdedel af arbejdsstyrken – samtidig med, at der i perioden er sket en nettoemigration på godt 10 pct. af befolkningen.

Til og med tegner beskrivelsen af perioden frem til 1989 utvivlsomt et alt for positivt billede. For det første er en stor del af investeringerne (godt en tredjedel) ikke egentlig produktionsskabende, men har mere karakter af velfærdsinvesteringer i form af boligbyggeri og infrastruktur af mindre betydning for produktionseffektiviteten. For det andet mislykkedes langt størstedelen af periodens investeringer, hvoraf nogle var udtryk for eksperimenter med at skabe mere differentieret produktion og dermed mindre afhængighed af det traditionelle fiskeri. Der kan her peges på følgende eksempler:

- forsøget med satsning på lastskibe (kemikalier, gastransport mv.)
- en kraftig udbygning af flåden af (især store) trawlere
- eksperimenterne med fiskeri af blåhvilling i alt for stor målestok
- den store skibsværftsaktivitet baseret på direkte og indirekte offentlig støtte
- forsøgene med havopdræt, som har været ramt af et meget stort antal konkurser
- den betydelige forøgelse af antallet af og kapaciteten i fiskefiletfabrikkerne
- de meget store investeringer i havneanlæg, hvoraf mange har en ringe udnyttelsesgrad
- forsøg med beskyttet produktion af plast, søm, papir mv. i lille målestok
- etablering af selvstændigt luftfartsselskab – uden økonomisk succes

Mange investeringer må vurderes ikke at have resulteret i et væsentligt bedre produktionsresultat. Endnu værre er det, at en del af udbygningen af fiskerflåden efter fiskerikyndiges vurdering har medført en overfiskning – dvs. langt ud over det optimale niveau. Disse investeringer har været direkte skadelige. Der er jo meget kostbart direkte at ødelægge sin egen kapital, i dette tilfælde fiskebestanden. Størrelsesordenen af overfiskningen kan man få et indtryk af ved at sammenligne Strukturud-

valgets kvoteanbefalinger for 1993 – 1997 med de langsigtede fangstmuligheder. For torsk er kvoten omkring 75 pct. og for kuller ca. 65 pct. lavere end disse fangstmuligheder. For sej er der nogenlunde overensstemmelse.

Selv om der naturligvis er betydelig usikkerhed knyttet til disse vurderinger, er der ikke megen tvivl om, at man ved den valgte aktivitet har skadet sig selv ved en betydelig overfiskning og dermed ødelæggelse af egen fiskekapital. I kapitel 3 er det direkte nationalindkomsttab ved overfiskning af torsk beregnet til 200 – 400 mill. kr. i alt i hele perioden 1985 – 1992. Hertil kommer tab for andre fiskearter, primært kuller. Dette er sket mod eksperternes anbefalinger.

Vigtigt for forståelsen af de fiskerøkonomiske mekanismer er det, at alle individuelle handlinger utvivlsomt har været ganske rationelle. Man har fisket, så længe man opnåede et positivt bidrag til det privatøkonomiske resultat af en forøget indsats. Herved så man imidlertid bort fra, at økonomien var bygget på subsidier, og at udnyttelse af en begrænset ressource i samfundsøkonomisk perspektiv er en del af omkostningerne. Denne virkning er man ude af stand til at inddrage i bedømmelserne, med mindre aktiviteten er administrativt reguleret eller fisketilladelser prissættes, f.eks. gennem omsættelige fiskekvoter. Det må understreges, at det er afgørende for styringen af den færøske økonomi fremover, at man fortsætter den allerede påbegyndte politik med at løse overfisknings- og overkapacitetsproblemet.

Man finder endvidere en analyse af mængde-, pris- og dermed eksportudviklingen i kapitel 3. Siden højdepunktet i sidste del af 1980'erne er fangstmængden faldet med henimod en tredjedel. Dette er sket generelt for fangster ved Færøerne og i andre farvande og for hovedparten af fiskearterne.

Til denne udvikling i mængder skal lægges et prisfald på fisk på over 30 pct. fra gennemsnitsniveauet i 1991 til 1. halvår af 1994, dels fordi verdensmarkedspriserne generelt er faldende, og dels fordi der er sket en forskydning væk fra de mest værdifulde torskearter.

Dette prisfald skal dog ses i lyset af det meget høje prisniveau i 1991, hvor prisen på fileten var omkring 30 pct. højere end året før. I årene forud for 1990 ændredes fiskepriserne ikke meget. Realprisen på fisk (dvs. efter korrektion for almindelige prisstigninger på i alt ca. 20 pct. siden 1988) er derfor godt 20 pct. lavere end i sidste halvdel af 1980'erne, som var de sidste år af højkonjunktoren.

Set under ét har mængde- og prisfald altså betydet næsten en halvering af den inflationskorrigerede værdi af produktionen i fiskerisektoren. Dette indebærer naturligvis

i sig selv et voldsomt fald i rentabiliteten i fiskeri og fiskeforarbejdning. Hertil kommer, at drifts- og anlægstilskuddene til fiskeriet (knap 600 mill. kr. i alt i 1989, fordelt med ca. $\frac{3}{4}$ som drifts- og $\frac{1}{4}$ som anlægstilskud) efterhånden havde nået en så betydelig størrelse, at man besluttede sig for en aftrapning i 1990'erne.

Tilskuddene havde følgende virkninger:

- de skød en kile ind mellem værdien af fisk som råvarer og færdigvarer
- kapitaltilskuddene plus den kapitaliserede værdi af driftstilskuddene virkede investeringsfremmende. Hertil kom investeringsincitamenterne i hele lånegarantisystemet
- de bidrog væsentligt til overfiskningen

Det er klart, at man ikke uden betydelige uheldige økonomiske virkninger kan subsidiere landets hovederhverv med ca. 10 pct. af landets nationalindkomst, ca. 20 pct. af Landsstyrets budget og ca. 40 pct. af nationalproduktet i fiskeri og fiskeforarbejdning. Situationen minder noget om EU's landbrugsordninger, men landbrug er ikke i EU eller i noget medlemsland hovederhvervet.

Lige så klart er det, at den privatøkonomiske rentabilitet i sektoren måtte falde, når der samfundsøkonomisk ikke længere var råd til at fastsætte for høje indkomster i det egentlige fiskeri og for lave inputpriser i fiskefabrikkerne – med Landsstyret som finansieringskilde for forskellen. Subsidiopolitikken var derfor uholdbar, og dens nødvendige aftrapning måtte bidrage til et voldsomt fald i sektorens rentabilitet med fallitter og videre vanskeligheder andet steds i økonomien til følge.

Det beskrevne forløb for fangster og priser har ikke medført en tilsvarende nedgang i den helt dominerende eksport af fiskeprodukter. Frem til 1987 voksede eksporten med i gennemsnit ca. 200 mill. kr. eller 15 pct. om året, hvorefter væksten frem til 1991 faldt til 50 - 75 mill. kr. eller knap 5 pct. om året. Efter 1991 har der imidlertid været et fald på ca. en kvart mia. kr. eller ca. 10 pct. om året. Forklaringen på det afdæmpede eksportfald sammenlignet med faldet i fiskeriet er især, at eksporten af farmede laks er steget stærkt. Hertil kommer en del tilførsler af råfisk fanget primært i Barentshavet af russiske trawlere.

Denne stagnerende og senere faldende eksport svækker imidlertid grundlaget for færøsk økonomi betydeligt. Dette hænger delvis sammen med, at Færøerne er en enstregen (mono-) økonomi, hvor fiskeri mv. udgør næsten hele eksporten. Hertil kommer som i andre lande, at skal et eksportfald – f.eks. det i perioden efter 1991

skete fald på omkring 1/2 mia. kr. eller 20 - 25 pct. - afbalanceres af et tilsvarende fald i importen, kræver det med en marginal importkvote på omkring 50 - 60 pct. et indkomstfald på henimod 1 mia. kr., svarende til ca. 20 - 25 pct. af bruttonationalproduktet. Denne "én til én-sammenhæng" mellem procentvise ændringer i eksport og aktivitet understøttes af en simpel økonomisk-statistisk analyse. Det er derfor afgørende, at man sikrer en optimal tilrettelæggelse af den fremtidige fiskeriindsats og genetablering af fiskebestandskapitalen.

Med andre ord er udviklingen i fiskeri og forarbejdning og eksport af fisk en af de centrale årsager til den aktuelle økonomiske krise. De videre aspekter heraf vil blive drøftet yderligere i det følgende.

Da meget forklares af urentable investeringer frem til 1988, er det klart, at det økonomiske omslag tager udgangspunkt i en nedgang i investeringsaktiviteten. Man holder jo op med at investere, når det går så galt. I dag er investeringsaktiviteten formentlig omkring en fjerdedel af, hvad den var i 1988. Dette trak også en vis privat forbrugsnedgang med sig (hvilket dog modvirkedes af, at det offentlige forbrug fortsat voksede frem til 1990 og først begyndte at give sig svagt fra 1991 og fremefter).

Disse forhold medførte en betydelig nedgang i importen, som nu er halveret i forhold til 1987/88-niveauet. Som følge heraf har der været overskud på vare- og tjenestebalancen i 1990'erne. Under hensyn til en række usikkerheder i registreringerne (som skønnes at andrage 1,6 mia. kr.!) og efter tillæg af overførslerne fra Danmark er der i 1993 et overskud på betalingsbalancens løbende poster på skønsmæssigt 700 mill. kr.

Det offentlige forbrug og de offentlige investeringer forstærkede ophedningen og virkede således ikke konjunkturmodløbende, men steg med hele 80 - 90 pct. fra 1985 til 1988. Investeringerne faldt fra 1989, omend mindre end de private investeringer. Først et stykke ind i 1990'erne satte en svag afdæmpning af det offentlige forbrug ind, hvilket sammen med en række skatte- og afgiftsstramninger efterhånden reducerede underskuddene på Landskassens og kommunernes regnskaber. Finanspolitikken har således afsvækket konjunkturedgangen frem til de første år i 1990'erne. På dette tidspunkt traf man beslutning om at stramme op på Landsstyrets økonomi under indtryk af den øgede gæld som følge af egentlige underskud og tab på garantier, efter pres udefra i forbindelse med ydelsen af danske lån til tilbagebetaling af gamle lån og effektivering af indgåede garantier og i forlængelse af anbefalinger fra Den Internationale Valutafond (IMF).

Herved svækkedes konjunkturerne yderligere noget, selv om det er indtrykket, at effekten kun var marginal i forhold til de andre negative stød til økonomien.

Overinvesteringer i 1980'erne medførte betydelige betalingsbalanceunderskud og dermed – i første omgang overvejende privat – gældssætning. Især som følge af den specielle form for støtte, som Landsstyret praktiserede ved garantistillelse mv. for store dele af den private gældssætning, og af at Landsstyret i forbindelse med redningsaktionerne for de to store færøske banker indskød midler på basis af lån i Danmark, har Landsstyret nu en samlet gæld på ca. 7 mia. kr. Her tegner effektueringen af garantier sig for ca. 2 mia. kr. og bankrekonstruktionerne sig for omkring 3 mia. kr., mens de akkumulerede løbende underskud på Landskassens ordinære budgetter i de sidste godt 5 år udgør de resterende godt 2 mia. kr. Der er fortsat ca. 1/2 mia. kr. udestående garantier, og en vis andel heraf må forventes at blive effektueret. Landsstyrets og dermed skatteydernes samlede gældsproblem udgør således ca. halvdelen gang bruttonationalproduktet. Hertil kommer kommunernes gæld, som andrager 1 1/2 - 2 mia. kr. (heraf knapt halvdelen til udlandet), hvorfor skatteydernes offentlige gældsproblem udgør ca. 1,7 gange bruttonationalproduktet¹.

At man har gældsat sig så voldsomt, afspejler en begrænset risikoaversion, det smalle erhvervsgrundlag taget i betragtning. Til og med er fiskeriet og markedet for produkter herfra undergivet meget betydelige svingninger, hvilket de senere års begivenheder klart illustrerer.

En anden måde at udtrykke det samme på er at beregne, hvad der skal til for blot at stabilisere Landsstyrets gældsproblemer *relativt*, f.eks. i forhold til nationalproduktet (den såkaldte gældskvote).

Hvis man koncentrerer sig om Landsstyrets samlede gældsproblemer, er gældskvoten ca. 1,3. Under forudsætning² af en langsigtet nominel vækst på 2,4 pct. p.a. i BNP (Genopretningsudvalget) og et renteniveau på 7 pct. p.a. i det lange løb, vil

¹ Fordelingen af gæld og garantier på komponenter afhænger af, hvilket tidspunkt man ser på. For tiden er f.eks. garantier for kraftigt nedadgående, fordi de effektueres og derved overgår til egentlig gæld.

Spejlbilledet af en samlet offentlig gæld til ind- og udland på 8 - 9 mia. kr. og en samlet færøsk udlandsgæld på godt 6 - 7 mia. kr. (seneste skøn for ultimo 1993) må være, at den private sektor har et finansielt nettotilgodehavende på ca. 2 mia. kr.

I kapitel 3 er nøjere beskrevet, hvorfor gældsopgørelser for Færøerne begrebsmæssigt er vanskelige. Hertil kommer store opgørelsesmæssige usikkerheder.

² Aktuelt er der praktisk taget ikke vækst i færøsk økonomi, og renten er noget højere end 7 pct. p.a., som gjaldt for obligationer omkring årsskiftet 1993/94. Lægger man de helt aktuelle forhold til grund, skærpes de efterfølgende budgetkrav med omkring 200 mill. kr.

kravet til *overskud på de primære offentlige budgetter* (dvs. eksklusive renter) være på ca. 6 pct. af BNP eller omkring 300 mill. kr. Dette svarer til, at man på den *almindelige budgetbalance inklusive renter* højst må have et *underskud* på ca. 150 mill. kr. Rentebyrden udgør således 4-500 mill. kr. Når man betænker, at regnskaberne de seneste år viser et underskud på omkring 1/2 mia. kr., er der altså lang vej igen, selv om det naturligvis letter problemet, at der nu udestår under 1/2 mia. kr. i garantiforpligtelser. Ganske vist ser de aktuelle budgetter lidt mindre problematiske ud, men de er jo endnu ikke realiserede.

Skal det absolutte omfang af gæld nedbringes, skærpes budgetkravet med ca. 150 mill. kr., idet der naturligvis skal være budgetbalance i almindelig forstand, for at gælden ikke vokser. Hvis gældsafviklingspolitikken – hvad enten det er relativt eller absolut – udskydes, øges kravene til den fremtidige finanspolitik, hvilket svækker væksten og dermed den lettelse af gældsafviklingen i relativ forstand, som vækst indebærer.

Det er let at se, at gældsafviklingen indebærer en voldsom byrde, og at myndighederne må tillægges et meget tungt ansvar for, at det er kommet så vidt. Problemerne størrelse taget i betragtning må man dog nok regne med, at krav om hurtig budgetbalance i praksis kan vise sig noget vanskeligt at efterleve. Derimod vil det være realistisk at stræbe mod en snarlig gældsnedbringelse i relativ forstand, hvorefter man senere kan sætte sig højere mål. Herved undgår man også at skabe endnu større konjunkturedgang. Konjunkturerne skulle strengt taget tilsige endnu mere finanspolitisk ekspansion, men dette er umuliggjort af gældsproblemet. Havde man haft stram finanspolitik i højkonjunkturårene, havde man i dag haft større råderum for konjunkturmodløbende politik.

For kommunerne gør sig principielt en tilsvarende problemstilling gældende som for Landsstyret. Dog er kommunernes samlede gæld og budgetunderskud kun ca. en fjerdedel af Landsstyrets. Men kommunernes budgetter er også kun en fjerdedel af Landsstyrets. Dermed er tallene mindre for kommunerne end for Landsstyret, men den reale byrde af gældsproblemerne er ikke mindre. Det kan hævdes, at den snarere er større, da den kommunale gældsbyrde er temmelig ulige fordelt. Dette komplicerer løsningen af gældsproblemet. Det har ikke gjort det lettere, at Landsstyret inden for det sidste år pålagde kommunerne skattenedsættelser.

Udover tilrettelæggelsen af fiskeripolitikken med dens mange støtteformer og af finans- og garantistillelspolitikken skal nævnes nogle mere specielle træk ved færøsk økonomi og økonomisk politik:

1. Det forekommer, at politik spiller en langt større og faglige/administrative vurderinger en langt mindre rolle i beslutningsprocessen end i andre lande. Behandling af selv mindre enkeltsager har været politisk, og beslutningsprocessen har været kollegial og ikke placeret, hvor sagerne hørte til resortmæssigt. Endvidere har interesseorganisationer og erhvervsforetagender spillet en betydelig rolle i politikens tilrettelæggelse. Mindstelønssystem og indkomstdannelse mv. i specielt fiskesektoren har været stærkt påvirket heraf.
2. Lokale interesser og samspillet mellem disse har stor betydning i færøsk politik. Dette synes at have bidraget til den omfattende udbygning af infrastruktur mv. Det forekommer sandsynligt, at valgsystemet med 7 og ikke 1 samlet valgkreds har spillet en rolle herfor. Hertil kommer den ustabilitet, som de mange partier på Færøerne indebærer.
3. Sammenhængende hermed er en kommunestruktur med mange enheder (50 kommuner, hvoraf de mindste har 20 – 30 indbyggere). I gennemsnit har kommunerne en størrelse på ca. 900 indbyggere.
4. De politiske beslutninger har i højere grad haft karakter af løsning af det ene enkeltproblem efter det andet uden helheds- og langsigtsvurderinger. Således har man ikke benyttet flerårige budgetter i processen, og cost/benefit-analyser har ikke spillet nogen rolle, givet de politiske beslutningsprocessers karakter. Hertil kommer uoverskueligheden som følge af de mange fonde, som til og med kunne låne af hinanden. I forlængelse heraf er det forklarligt, at det synes at være ret sent, at man fik et almindeligt udbredt kendskab til omfanget af udlandsgæld, garantistillelse, konsekvenser heraf mv. Hvad denne usikkerhed i beslutningsgrundlaget tidligt i nedgangsprocessen har kostet, er svært at afgøre. På den anden side havde det måske ikke gjort den store forskel, ihukommende forholdene i den politiske beslutningsproces.
5. Parallelt hermed holdt man op med at udarbejde nationalregnskabsstatistik i 1988, hvorefter der nu kun foreligger – måske rimeligt begrundede – gættede tal. Noget tilsvarende er vist ikke sket i noget land.
6. Der har i øvrigt ikke i perioden været orden i regnskaber, forvaltning og refusionssystemer mv. Eksempler finder man i revisionsbetænkninger og i Socialministeriets aktstykke til Folketingets finansudvalg af 18. maj 1994. Hertil kommer uklarheder i beslutningsmåden (indviklet proces med organisationer mv. inddraget) og den økonomiske og administrative struktur (mange fonde, kommuner osv.). Der synes at have manglet overblik.

7. Man holdt meget længe fast ved et asymmetrisk rentebeskatningssystem. Man synes ikke at have haft overblik over dets samlede omfang og effekt, og skattekontrolsystemet forekommer mangelfuldt.

2.4. Særtræk for en lille, smal økonomi

Færøerne er, jf. kapitel 4, en lille og ustabil økonomi som følge af:

- usikre bestande og svingende fangster af fisk
- svingende priser på fisk og fiskeriprodukter
- usikkerhed om hvorvidt der er olie i den færøske sokkel og i givet fald i hvilke mængder
- usikkerhed om de fremtidige energipriser

Dette skaber et stort behov for at føre konjunkturmodløbende politik, som har mange lighedspunkter med risikohåndtering. En sådan havde været lettere at implementere, hvis det drejede sig om mange, små forsikringsbegivenheder. Langt vanskeligere er det, når man ser på makroøkonomiske forhold. Man skal givetvis stabilisere omkring et gennemsnitsår, men hvad er det, især i specialiserede økonomier baseret på kaffe, olie eller fisk? Det er her lærerigt at tænke igennem de svingende syn på olieprisudviklingen, man har haft i det sidste halve århundrede.

De generelle problemer ved konjunkturpolitik ses tydeligt i dansk økonomisk politik. I Danmark var argumenterne for den midlertidige momsnedsættelse i 1975, at man regnede året for et lavkonjunkturår, man midlertidigt måtte afbøde. I 1960'erne gav en stigning i ledigheden på blot nogle få tusinde anledning til indgreb.

Når man alligevel kan stille sig skeptisk overfor den førte politik på Færøerne i 1980'erne, er det da også primært, fordi ubalancerne var så voldsomme, som f.eks. at en betydelig import af arbejdskraft i sidste del af højkonjunktoren ikke blev taget alvorligt.

Risikoaversion tilsiger, at man skal tilstræbe risikospredning. Her kan inddrages følgende:

1. Opbygning af et diversificeret erhvervsliv. Dette er forsøgt, i det væsentlige uden held. Selv turisme kan næppe forventes at yde de store indtægtsmæssige bidrag. Egentlig ny produktion vil sjældent, selv ved lavere lønninger, med for-

del kunne lægges på Færøerne. Der kan måske opnås noget ved at "følge fiskene længere til dørs på markederne", dvs. ved videre forarbejdning af fisken til specialprodukter og bedre markedsføring mv. at skabe en større værditilvækst end i dag. Men hvor meget det kan give, er usikkert.

2. Salg af virksomheder/aktiver til udenlandske investorer. Provenuet bruges til (netto) køb af udenlandske fordringer eller aktiver (den østeuropæiske løsning). Udenlandske investorer vil nok føle, at færøske virksomheder er for små til at være interessante, og at der er kontrolproblemer samt risiko for varetagelse af lokale, politiske interesser.
3. Overførslerne fra Danmark giver i dag et fast årligt indeksreguleret beløb. Selv hvis Danmark betragter Færøerne som værende Danmark fuldstændigt uvedkommende, er dette en inoptimal kontraktsudformning set ud fra et forsikringssynspunkt. Tilskuddene kan med fordel indrettes, således at de stabiliserer indkomsterne på Færøerne. Der skal selvfølgelig ikke være tale om, at de danske tilskud aftrappes og optrappes, således at Færøerne har et fuldstændigt konstant indkomstniveau. I så fald ville der ikke være noget incitament på Færøerne til at skabe økonomisk udvikling. Det svarer fuldstændigt til almindelig arbejdsløshedsforsikring, hvor den forsikrede har en vis selvrisiko i form af indtægtsnedgang ved arbejdsløshed. Denne problemstilling er også af betydning for omfanget af vandringer mellem Færøerne og Danmark.

Selv om den netop indførte bloktilskudsordning har gode incitamentsegenskaber, og man givetvis ikke bør gå tilbage til det gamle refusionssystem "efter regning" (som til tider blev lidt stor, jf. Socialministeriets ovennævnte aktstykke), må man nok foretrække et andet system end rent indeksregulerede bloktilskud.

Danmark ydede i visse år i slutningen af 1980'erne sådanne tilskud til Færøerne, at man der nåede en 10 - 15 pct. større nationalindkomst pr. indbygger end i Danmark. På grund af en lang række sammenlignelighedsproblemer overvurderer nationalindkomsttallene antagelig den færøske levestandard i forhold til den danske. Selv om korrektioner skulle medføre, at Færøernes indkomstniveau kun lå marginalt over det danske, må et system, som kan producere sådanne resultater, forekomme problematisk. Det skal bemærkes, at i dag ligger indkomstniveauet på Færøerne formentlig på $\frac{2}{3}$ af det danske niveau.

Selvfølgelig har det nuværende system administrative fordele, ligesom det er lettere at håndtere politisk, men det er jo netop politikernes opgave at træffe politiske beslutninger. Det nuværende system er imod enhver forsikringstanke-

gang og imod almindelige principper for bistand internationalt og regionalt.

Det er vigtigt at understrege, at det ikke så meget er beløbsstørrelser, som er til debat her, men princippet om fuldstændig uafhængighed af modtagerlandets indkomster. Dette må være en overdreven hensyntagen til incitamenter.

4. Behandling af det "ukendte aktiv", Færøernes undergrund. Her kan tænkes mange forskellige aftaler af betydning for risikoforholdene:
 - a. Færøerne forestår selv udforskning og eventuel udnyttelse af eventuelle forekomster. Herved er al risiko placeret på Færøerne, både geologisk, teknisk og pris- og omkostningsmæssig.
 - b. Der etableres et "joint venture"-lignende arrangement med udenlandske selskaber eller myndigheder, f.eks. danske. Her kan risikoen formindskes for Færøerne.
 - c. Det forsøges at sælge rettighederne på det åbne marked. Her vil mange købere være tilbageholdende, fordi man vil frygte stramninger, hvis udvinding bliver lukrativ. En løsning på dette problem kunne derfor være, hvis den danske stat var køber. Herved ville Færøerne slippe for usikkerheden, og tilbage ville stå at finde rimelige økonomiske vilkår for aftalen set fra begge parter synspunkt.

Det skal understreges, at der ikke her er taget stilling til fordelingsspørgsmål, men udelukkende er fremhævet risikoproblemstillingen. Fordelingsspørgsmål er jo i særlig grad politiske, og er da også omtalt både i aftalen om undergrunden af 22. december 1992 og i aftalekomplekset fra oktober 1993 om statslån til Landsstyret. Det er heri bebudet, at Landsstyret og regeringen snarest vil overveje udmøntningen af aftalerne, og udvalget skal derfor ikke kommentere problemstillingen yderligere.

I mange henseender har Færøerne også på det individuelle (mikro-) og altså ikke blot på det samfundsmæssige (makro-) plan haft problemer med risikoallokering.

Garantistillelser, lån og tilskud mv. indebærer offentlige risici og private gevinstmuligheder. Til og med løstes egenkapitalkravet til tider med oppustede anskaffelsespriser samt faste lejekontrakter de første år og små afdrag initialt. Herved sikres kapitallerne, mens det offentlige bærer risikoen.

Dette fører næsten naturnødvendigt til for store og for risikable investeringer. Investor har i realiteten erhvervet en option, hvis værdi er størst ved stærkt svingende priser på aktivet. Investeringsomfang og -sammensætning har da også i de forløbne år båret præg af denne uheldige praksis.

For fremover at kunne få et erhvervsliv til at fungere, er det nødvendigt, at man har private investorer, der risikerer egen formue. Man må realistisk regne med, at det normalt skal være færøske investorer, jf. afsnit 2.4, punkt 2 ovenfor.

Overordnet kan der altså drages følgende konklusioner:

- der er behov for en bedre risikoallokering mellem Danmark og Færøerne i den måde, der ydes tilskud på
- opportunistisk handlemåde må forhindres ved, at aftrapningen i tilskuddet ikke gøres for stærkt afhængig af, at man opnår gunstige økonomiske resultater på Færøerne, dvs. at den "indbyggede marginalskat" ikke er for høj. Der bør muligvis herudover indføres mekanismer, der regulerer de offentlige myndigheders mulighed for låneoptagelse
- ved løsning af spørgsmålet om udnyttelse af undergrunden bør risikospørgsmålet indgå med betydelig vægt, jf. afsnit 2.4, punkt 4 ovenfor

2.5. Den færøske nationalformue og investeringerne og opsparingen 1980 - 1989

I kapitel 5 er det forsøgt at skønne over Færøernes nationalformue (ekskl. fiskekapital, som i den aktuelle situation er vanskelig at opgøre). Det er forbundet med betydelig usikkerhed at udarbejde sådanne skøn pga. manglende ejendomsvurderinger, og fordi markederne for realaktiver og kredit er noget desorganiserede.

Der anvendes internationalt almindeligt benyttede nøgletal for relationen mellem BNP og værdien af ejendomme og anden realkapital, og der fastsættes en nutidskapitalværdi af fremtidige danske overførsler efter nugældende principper, over for hvilke der dog er fremført kritik ovenfor.

På denne baggrund skønnes det, at den samlede *nationalformue ekskl. naturressourcer* udgør ca.:

+ Markedsværdi af realaktiver	12 – 15 mia. kr.
+ Værdi af danske overførsler (nugældende regler)	ca. 15 mia. kr.
- Udlandsgæld	knap 7 mia. kr.
I alt	20 – 23 mia. kr.

På grundlag heraf kan drages følgende konklusion:

1. Hvis Landsstyret hurtigt skal være gældfrit gennem skatteopkrævning (evt. éngangsafgifter på formue mv.) vil de færøske borgere under ét kun have en beskeden formue. Der er derfor i et sådant scenario ingen styrke til privat risikotagning. Ideen med at absorbere formuer "optjent" i de "gode år" er nok svær at realisere og begrænser muligheden for at etablere en driftsherrestand.
2. Man kan næppe føre meget risikotagning over på udlandet ved salg af aktiver. De fleste realaktiver vil formentlig skulle ejes af færøske investorer og drives for deres regning og risiko.
3. Offentlig risikotagning eller løsningsmodeller som Finansieringsfonden af 1992 er næppe på længere sigt nogen god løsning af konkurrencehensyn.

Når realaktiverne sammenlignes med de akkumulerede investeringer siden 1980 fås et indtryk af, hvor enorme fejlinvesteringer, der har været i perioden. De samlede investeringer var til sammenligning godt 16 mia. kr. i perioden fra 1980 – 1989, og dette er endog kun, når de opgøres i investeringsårets priser.

Hertil kommer, at fiskekapitalen utvivlsomt er blevet forringet af overinvesteringer i fiskeskibe, dvs. man har set i det lys utvivlsomt herfra haft negative dækningsbidrag.

Fejlinvesteringerne har altså givet de væsentligste færøske problemer med udlandsgæld og gældsstiftelse i almindelighed.

Det er vanskeligt og i hvert fald for tidskrævende for dette udvalg at splitte opsparingen op i en privat og en offentlig del pga. ufuldstændige kommuneregnskaber, mange "offentlige fonde", udbredt garantistillelse, mere eller mindre skjulte subsidier og skatteunddragelser mv. Grænsen er altså her uklar begrebsmæssigt og krævende statistisk.

Det er dog det almindelige indtryk, at mange borgere på Færøerne (dvs. bortset fra de igangsættere, som ret åbenbart omgik reglerne) gennemgående har handlet rimeligt fornuftigt – har opsparet og investeret efter deres forhold, er ramt af et for dem uforudsigeligt konjunkturuomslag og prisfald på især boliger og har haft ganske høj opsparing og egenkapital, f.eks. sammenlignet med forholdene i Danmark.

Problemerne er således koncentreret om investorerne og Landsstyret. Sidstnævnte er blevet advaret gennem mange rapporter fra Det Rådgivende Udvalg i de kritiske år. Disse rapporter har været grundige og påpegede langt tidligere end andre væsentlige problemer. Hvis man vil være kritisk, kunne man nævne følgende:

1. Kritikken blev muligvis for meget koncentreret om betalingsbalancen, som for færøske politikere kan føles som et dansk problem. Man forstod måske ikke, at de endte som færøske gældsproblemer. Dette aspekt føles mere nærværende, selv om det er spejlbilledet af betalingsbalanceproblemet.
2. Der var helt frem til 1987/88 en tendens til at "frikende" Landskassens budgetter (overskud på ca. 400 mill. kr. nævnes) uden tilstrækkeligt stærkt at påpege mulige effekter af risikable udlån og garantier.

Det største problem har nok været, at der ikke var nogen, hverken på Færøerne eller i Danmark, som ønskede at lytte til, hvad der blev sagt. Det er nok ikke kun bagklogskab at anføre dette.

Med i vurderingen skal også, at det jo er et embedsmandsudvalg, hvorfor der er grænser for, hvor markant man kan udtrykke sig, givet at det ville blive optaget meget uvenligt, og givet at det politisk ikke ville have været velkomment noget sted. Man kunne måske også blive bebrejdet at skubbe til en væltende vogn. Men den væltede som bekendt alligevel.

2.6. Arbejdsløsheden på Færøerne

I kapitel 6 redegøres der for de begrænsede indtjeningsmuligheder, som findes på Færøerne, når bortses fra fiskeriet og forarbejdningen af fisk. Færøsk fremstillede varer og tjenester til anvendelse af indkomsten er begrænset i mængde i forhold til i andre lande (der er store importkvoter). På den anden side er der et betydeligt bloktilskud.

Med beskedne investeringer i forhold til de faktisk gennemførte efter 1980 kunne

fiskeriet og fiskeindustrien være drevet optimalt, og måske kunne indtægtsgrundlaget have været stimuleret lidt ved at "følge fisken lidt længere på vej mod markedet".

Landsstyret kunne have solgt fiskelicenser til den optimale mængde fangede fisk, og sammen med overførslerne kunne der være opnået en pæn nationalindkomst og undgået en del af investeringerne samtidig med, at skatterne til Landsstyret ville have været yderst beskedne, når henses til overførslerne og licensindtægterne.

Der ville med andre ord ikke have været gode muligheder for at beskæftige en stærkt voksende befolkning på Færøerne.

Det forekommer altså sandsynligt, at der ville være sket en afvandring fra Færøerne i denne situation, ligesom der sker i dag, men den ville være sket uden de nuværende gældsproblemer og konkurser mv., som gør processen langt mere pinefuld, og uden at antallet af arbejdsløse ville være nået op på det aktuelle niveau. Afvandring, svarende til i hvert fald dele af fødselsoverskuddet, kunne altså være sket roligere og uden de dramatiske sideeffekter, overophedningen af økonomien i 1980'erne giver i dag.

Og den færøske befolkning kunne have haft et pænt velfærdsniveau, hvis man ikke havde gennemført de kostbare økonomiske eksperimenter.

Kort sagt var ambitionsniveauet i 1980'erne for højt.

Det er nemt nok overgangsvist at skabe forøget beskæftigelse ved at stimulere efterspørgslen efter varer og tjenester. Dette kan ske på basis af låntagning i udlandet. Men sker der ikke herved en styrkelse af erhvervsgrundlaget – eller hvis der tværtimod sker en forringelse heraf som følge af, at fiskekapitalen ødelægges med konkurser og desorganisering i andre led i økonomien til følge – er grundlaget lagt for en katastrofe.

Det forekommer ikke sandsynligt, at man fremover kan finde væsentlige nye erhvervsmuligheder på Færøerne. Og det ser ikke ud til, at nogen af de sidste godt 10 års eksperimenter er ved at blive rentable, eller vil blive det selv ved et noget lavere lønniveau.

Det forekommer derfor uundgåeligt, at en vis afvandring må blive et middel til at skabe ligevægt på Færøerne. Den veluddannede og stabile arbejdskraft vil have muligheder for at skaffe sig god beskæftigelse i andre lande.

2.7. Årsagerne til krisen: Myter og realiteter

I den offentlige debat om den færøske økonomiske krise cirkulerer der en lang række – til dels indbyrdes modstridende – forklaringer på, hvad der har været de væsentligste årsager til krisen. Ofte tillægges forhold af ganske marginal betydning en urimeligt stor vægt. Det forhold, at der ofte er flere aktører, der kunne have påvirket udviklingen, gør, at ansvaret fordeles utroligt forskelligt.

Forklaringerne kan deles op i følgende i nogen grad overlappende hovedgrupper:

1. Eksogene forhold
2. Relationerne til Danmark, herunder til det danske finansielle system
3. Den færøske makroøkonomiske politik
4. Den færøske erhvervspolitik

ad 1: *Eksogene forhold*

Der er her to forhold, svingninger i prisen på fiskeriprodukter (bytteforholdet) samt svingninger i fiskemængderne ud over, hvad der kan forklares ved fiskeripolitikken.

Svingninger i både priser og mængder har spillet en stor rolle, men er langt fra alt-afgørende faktorer.

ad 2: *Relationerne til Danmark*

Blandt forklaringerne i denne gruppe vil de, der knytter sig til bankrekonstruktionerne og Den Danske Bank, blive gennemgået i afsnit 2.8. De mest almindelige andre årsagsforklaringer er følgende:

- Færøerne har haft et overforbrug i forventning om, at Danmark ville betale. Denne forklaring har været fremført i den danske debat. Udvalget mener ikke, at der er belæg for denne teori
- de danske tilskud var indtil bloktilskudsreformen i 1987 udformet på en sådan måde, at de tilskyndede til øgede offentlige udgifter på Færøerne, hvilket medvirkede til overophedningen i 1984 – 1987 og dermed bidrog til at skabe krisen.

Denne populære forklaring er ikke holdbar. For det første blev statstilskuddene til Færøerne ved bloktilskudsreformen fastsat ud fra deres størrelse i årene umiddelbart forud, dvs. hvis der fra færøsk side var blevet ført en sådan tilskudstækningspolitik, har det skaffet Færøerne bloktilskud fra 1988 og fremefter på et tilsvarende højere niveau. På den baggrund er det vanskeligt

at se argumentet for, at det skulle have medvirket til Færøernes problemer. For det andet er der ikke noget hverken i udviklingen i tilskuddene op til 1987 eller i regeludviklingen, der tyder på et særligt højt niveau i 1984 – 1987

- realkreditinstitutternes udlån på Færøerne førte til for store investeringer, for stort forbrug og skattearbitrage. Penge lånt i realkreditinstitutter kunne sættes i bankerne til en højere efter-skat-rente. Specielt skattearbitrage fremhæves meget i den færøske debat.

For så vidt angår skattearbitragen, er betydningen heraf meget overvurderet i den offentlige debat. Den har betydet en vis omfordeling mellem skatteyderne på Færøerne og ikke andet, dvs. den kan ikke på nogen måde begrunde krisen. I øvrigt er der tale om, at færøske borgere har udnyttet et velkendt træk ved skattelovgivningen, som myndighederne på ethvert tidspunkt kunne ændre. For så vidt angår realkreditinstitutternes udlån skal bemærkes, at Landsstyret havde mulighed for at forhindre disse. Realkreditinstitutterne har lånt ud til færøske virksomheder og tabt betydelige beløb herved, hvilket er ganske i overensstemmelse med markedsmekanismen. Det er i den færøske debat et almindeligt synspunkt, at det er indbyggerne på Færøerne, der er den forurettede part. Det er vanskeligt at se argumentet herfor.

I øvrigt skal man være opmærksom på, at kreditmarkeder er sammenhængende, og at realkreditinstitutterne uden tvivl har taget markedsandele fra bankerne. Der er ikke tale om, at realkrediten først og fremmest har foretaget udlån, som bankerne fandt for letsindige. Tværtimod er sagen, at realkreditinstitutterne typisk har de inderste prioriteter og derfor procentvis taber langt mindre end bankerne

- Færøerne har på grund af tilknytningen til Danmark ikke haft mulighed for at føre en selvstændig valuta- og pengepolitik.

Denne forklaring tillægges undertiden en afgørende betydning. Det er efter udvalgets opfattelse vanskeligt at se noget som helst argument herfor. Tværtimod må det antages at være til stor fordel for Færøerne, at de er i en valutaunion med Danmark. Med den hidtidige økonomiske styring in mente er der grund til at forvente, at et eksperiment med selvstændig valuta ville være endt i kraftig inflation. Den islandske krone er som bekendt faldet til en tusindedel af værdien i forhold til den danske krone siden ophævelsen af valutaunionen med Danmark.

Inflationen er en måde at omfordele mellem kreditorer og debitorer på, og man kunne frygte, at inflation ville blive brugt som en mulighed for at støtte

virksomheder i krise. Men omfordeling fra sparere til erhvervslivet er næppe den mest ønskværdige politik

ad 3: *Den makroøkonomiske politik*

Den færøske makroøkonomiske politik nævnes ligeledes som en væsentlig årsag til, at det gik galt, idet man ikke sørgede for finanspolitisk stramning i højkonjunkturårene. Fra politisk hold er det desuden blevet anført, at statistikproblemer var skyld heri. Der er ikke tvivl om, at der har været betydelige statistikproblemer på Færøerne. Udvalget mener dog ikke, at disse har været afgørende for den førte politik.

Udvalget finder derudover, at dels er der en tendens til at lægge *for* stor vægt på den manglende konjunkturstyring, dels er problemerne med at bedømme normalkonjunkturer så betydelige på Færøerne, at man bør være forsigtig med for hård kritik af politikerne på dette område. Også i dansk politik kendes problemerne med at bedømme, hvad der er normalkonjunkturer, og hvad der er ligevægtsprisen på forskellige råvarer på længere sigt. Med tanke på de danske forsøg i 1970'erne på at føre ekspansiv konjunkturpolitik, indtil man kom tilbage til normale konjunkturer, og med tanke på danske afgifter på olie i begyndelsen af 1980'erne ud fra en forventning om fortsat olieprisstigning, bør man være forsigtig med at kritisere færøske politikeres konjunkturstyring alt for hårdt. Der er snarere grund til at kritisere, *hvad* pengene blev brugt til, end *hvornår* de blev brugt. Det havde været bedre for Færøerne, såfremt offentlige anlægsinvesteringer var udskudt fra højkonjunkturårene til 1990 og fremefter, men i det omfang, der var tale om store anlæg til gavn for få personer, ville der stadig være tale om betydeligt samfundsmæssigt spild. Og det sidste var noget lettere at bedømme end det første.

ad 4: *Erhvervspolitikken*

Den færøske erhvervspolitik er blevet meget kritiseret. Det er udvalgets opfattelse, at erhvervspolitikken i højere grad end noget andet har forårsaget Færøernes krise, og at problemerne med erhvervspolitikken burde have stået politikerne klart. Det er lykkedes Færøerne at kombinere de mest uheldige sider af markedsøkonomi og planøkonomi.

Erhvervspolitikken har været præget af:

- inoptimal regulering af fiskeriet, hvilket i sig selv fører til både overfiskning og for stor ressourceindsats i fiskeriet
- en omfattende anvendelse af garantier, som satte markedsmekanismen ud af spil og automatisk førte til overinvesteringer

- en betydelig anvendelse af subsidier af forskellig art, hvilket dels medførte overfiskning og overinvestering, dels førte til, at prisen på realaktiver først og fremmest afspejlede forventninger til de fremtidige subsidiers størrelse. Derved blev kreditgivning i højere grad et spørgsmål om at bedømme politikere end investeringsprojekter

2.8. Bankerne og krisen

2.8.1. Resultater og synspunkter herpå

I debatten – specielt på Færøerne – har især nedenstående synspunkter været fremført:

- Den Danske Bank burde have styret "sin" bank, dvs. Føroya Banki, bedre
- Finanstilsynet medvirkede til at føre Landsstyret bag lyset i forbindelse med Landsstyrets garanti, først for Sjøvinnubankin og siden for Føroya Banki, ved at give Landsstyret et for positivt indtryk af situationen, hvorefter det i løbet af kort tid var nødvendigt at skyde yderligere meget store beløb ind
- Finanstilsynet var alt for hårdt i sine hensættelseskrav og var hermed stærkt medvirkende til krisens udvikling i 1993. Tilsynets vurderinger førte til prisfald på alle aktiver, herunder specielt boliger
- ved Landsstyrets garanti for de to banker er Den Danske Bank, Indskydergarantifonden og udenlandske finansielle institutioner (med lines til de færøske banker eller med udlån på Færøerne med garanti fra de færøske banker) sluppet billigt

I begge de to store færøske banker har der været en kraftig ekspansion frem til 1987. Derefter sker der en betydelig opbremsning, først og kraftigst i Føroya Banki. Fra at være godt 50 pct. større end Sjøvinnubankin i perioden 1982 – 1987, når den i 1991 ned på at være godt 20 pct. større, målt på udlån og garantier. Efter 1991 falder begge bankers balancer drastisk, hvilket dog ikke skyldes udlånspolitikken, men hensættelserne.

De samlede hensættelser for 1992 og 1993 er for Føroya Banki lige godt 2 mia. kr., mens de for Sjøvinnubankin kun er ca. 3 pct. lavere, nemlig knap 2 mia. kr.

Landsstyret har tilført de to banker følgende beløb i 1992 – 1993:

Sjovinnubankin 1500 mill. kr.

Føroya Banki 1185 mill. kr.

Herfra skal så trækkes værdien af de to banker. Denne er selvfølgelig meget usikker. Efter de meget voldsomme hensættelser i 1992 – 1993 er den bogførte værdi af de to bankers egenkapital omkring 150 mill. kr. hver. Hvis hensættelserne i 1993 har været for store, er værdien højere.

Et meget summarisk overslag giver, at Landsstyret har tabt ca. 1400 mill. kr. på Sjovinnubankin og ca. 1000 mill. kr. på Føroya Banki.

2.8.2. Hvem burde vide hvad?

Finanstilsynet er som bekendt blevet bebrejdet, at det ikke greb ind tidligere. Tilsynet er også blevet bebrejdet, at det ikke foretog hårdere hensættelser, da det i oktober 1992 nedskrev Sjovinnubankins egenkapital til 15 millioner kr., og da det kort tid senere besøgte Føroya Banki.

Meget af kritikken hviler på en forudsætning om, at Finanstilsynet har informationer, som bankens ledelse ikke har. Det er ikke tilfældet.

I Sjovinnubankins tilfælde var situationen, at bankens ledelse fandt, at Tilsynets hensættelser var alt for høje. Finanstilsynet gjorde i modsætning hertil i brev af 5. oktober 1992 udtrykkelig opmærksom på, at hensættelserne måtte betragtes som minimumshensættelser, og at de hvilede på nogle særdeles optimistiske forudsætninger.

Med baggrund i for det første den meget betydelige usikkerhed, der automatisk må være om hensættelserne i en økonomi som Færøernes, for det andet, at Finanstilsynets hensættelsesskøn lå langt over bankens egen ledelses vurdering, og for det tredje, at tilsynet af gode grunde ikke har det lokalkendskab, som ledelsen har, synes det vanskeligt at rejse nogen seriøs kritik af Finanstilsynet.

Finanstilsynet er endvidere blevet bebrejdet den restriktive udlånspolitik i 1993. Tilsynet fører imidlertid ikke udlånspolitik og kan ikke på nogen måde tillægges ansvar herfor. I den forbindelse skal fremhæves, at udvalget ikke har fundet tegn på, at der fra bankernes side blev ført en for restriktiv udlånspolitik, og at denne

har ført til væsentlige ulykker i det færøske samfund i 1993. Problemet er derimod, at der er mangel på rentable projekter med tilstrækkelig bankmæssig sikkerhed.

2.8.3. Landsstyret og bankerne

I den offentlige debat på Færøerne og i Danmark har man på forskellig måde bebrejdet Den Danske Bank, den danske stat og Finanstilsynet, hvad der er sket.

Der er ingen tvivl om, at Færøerne – i realiteten de færøske skatteydere – er kommet meget dårligt ud af bankkrisen, og at den danske banksektor og det danske samfund er sluppet nådigt. Det forudsætter dog, at den færøske gæld til den danske stat kan opgøres til kurs pari, hvilket er noget tvivlsomt.

Når man skal bedømme det skete, er der to forhold, det er nødvendigt at have for øje. Det ene er, at Færøerne har en meget sårbar økonomi. Det andet er, at begivenhederne udspiller sig sekventielt.

I mange analyser af det skete i 1992 – 1993 ansues begivenhederne i bakspejlet.

I oktober 1992 var Landsstyret i den situation, at Finanstilsynet ville lukke Sjóvinnubankin, hvis der ikke skete en betydelig kapitaltilførsel.

Landsstyret stod nu over for enten at skyde kapital ind eller fralægge sig ethvert ansvar i sagen. En lukning af banken ville have medført betydelige afviklingstab og dermed tab for indskyderne. I den forbindelse skal bemærkes, at der på Færøerne ikke er tradition for investering i aktier og obligationer. Derfor er privatpersoners indskud i banker meget høje og dermed i mindre grad dækket af Indskydergarantifonden, end tilfældet er i Danmark (det skønnes, at kun ca. 35 pct. af indskuddene i de færøske banker var dækket af Indskydergarantifonden, dvs. den færøske befolkning ville ved en konkurs komme til at bære næsten dobbelt så stor en andel af tabene som Indskydergarantifonden).

Landsstyret stod nu i den situation, at Tilsynet gav udtryk for, at det krævede optimistiske forudsætninger, hvis egenkapitalen ikke skulle være negativ, mens bankens ledelse mente, at banken var ganske solvent.

Hvis sandheden lå et sted midt imellem, ville kapitaltilførslen ikke koste Landsstyret penge, men kun likviditet. Man ville få værdier for sit kapitalindskud, nemlig aktier i banken, som kunne afhændes senere.

Med den baggrund er det forståeligt, at Landsstyret traf beslutning om at tilføre Sjóvinnubankin kapital. I overvejelserne indgik antagelig også hensynet til Færøernes internationale anseelse og kreditværdighed.

I december 1993 tilførte Den Danske Bank godt 300 millioner kr. kapital til Føroya Banki. I februar 1993 måtte Sjóvinnubankin igen have tilført kapital fra Landsstyret, denne gang 350 mill. kr.

I marts kommer så det berømte aktiebytte, der gør, at Den Danske Bank bliver mindretalsaktionær i begge banker.

Ved dette aktiebytte slap Den Danske Bank af med det reelle – og alvorlige – problem, den havde som majoritetsaktionær. Det havde været meget vanskeligt for Den Danske Bank at lade en bank, i hvilken den var majoritetsaktionær, gå konkurs. Eventuelle yderligere kapitaltilførsler var nu Landsstyrets problem.

Finansieringsfonden af 1992 skriver i sin årsberetning for 1993, at man ved overvejelserne om aktiebyttet måtte tage udgangspunkt i, at Den Danske Bank havde givet udtryk for, at man ikke ville tilføre mere kapital til Føroya Banki, hvis der opstod yderligere kapitalbehov, og at man i øvrigt måtte tage udgangspunkt i forholdene, som de forelå i begyndelsen af 1993.

Udvalget er af den opfattelse, at denne argumentation ikke er holdbar.

At der var en *risiko* for, at det kunne blive nødvendigt med yderligere kapitaltilførsel, måtte på baggrund af de sidste måneders begivenheder stå klart for alle involverede, både Den Danske Bank, den danske stat og Landsstyret. At Den Danske Bank antagelig ville strække sig ganske langt og ikke uden videre ville lade Føroya Banki gå konkurs, burde også være klart for de involverede parter.

Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at det var en forkert beslutning, der blev truffet. Det afhang af en bedømmelse af dels risikoen for nødvendigheden af yderligere kapitaltilskud, dels fordelene ved, at der var samme ejere bag de to banker.

I en situation, hvor erhvervslivet skal reorganiseres og eksempelvis hele fiskeforarbejdningssektoren er insolvent, hvorved en del af fabrikkerne står foran lukning, er det meget lettere at nå til en fornuftig løsning, hvis det er én bank (eller to banker med samme ejerkreds), der reelt ejer fabrikkerne.

Det er klart, at Den Danske Bank indgik en for banken fordelagtig aftale, og der

er næppe tvivl om, at Den Danske Bank tidligere end Landsstyret blev klar over, at "alt kunne ske". Men der ligger ikke noget uetisk i at være først til at indse, at der foreligger risici.

2.8.4. Konklusion

Konkluderende må man sige at:

1. Finanstilsynet så de færøske bankers problem klarere og tidligere end bankernes egne ledelser og gjorde meget klart opmærksom på sin bedømmelse af situationen.
2. De lokale bankfolk har som kreditbedømmere ikke været professionelle nok. For stor tiltro til disses vurderinger medvirkede muligvis til, at Landsstyret garanterede for først den ene, så den anden bank.
3. Det er forståeligt, at Landsstyret i oktober 1992 med de informationer, man havde, valgte at stå bag Sjovinnubankin, og det samme gælder for aktiebyttet i marts 1993. Der var tale om komplicerede problemstillinger i en situation præget af betydelig usikkerhed.
4. Set ud fra en ex post betragtning er Danmark (Indskydergarantifond, Den Danske Bank osv.) sluppet billigt ud af de færøske bankers krise, således som forholdene udviklede sig. Der er dog nok en tendens til at overvurdere, hvor stor en del af byrden, der ville være faldet uden for Færøerne, såfremt Landsstyret ikke havde stået bag bankerne. Opgørelsen heraf kompliceres selvfølgelig af, at det er muligt at opstille mange forskellige scenarier. Men hvis man f.eks. antager, at Landsstyret ikke havde valgt at stå bag Sjovinnubankin, og den var gået konkurs, mens Den Danske Bank havde stået bag Føroya Banki, ville Landsstyret have sparet ca. 1 mia. kr. på Føroya Banki. I Sjovinnubankin var tabet ved fortsat drift ca. 1,4 mia. kr. En konkurs ville have ført til yderligere afviklingstab, ekstra problemer og tab for debitorerne. Af disse tab ville den færøske befolkning komme til at dække over halvdelen. Som nævnt tidligere er det kun ca. 35 pct. af indskuddene, der er dækket af Indskydergarantifonden.
5. Set ud fra en *rimelighedsbetragtning* må resultatet af bankkrisen anses for utilfredsstillende. Den brede færøske befolkning er kommet til at betale for problemer i banksektoren, hvor udgiften lige så godt kunne være endt hos færøske

storindskydere, Den Danske Bank, Indskydergarantifonden og udenlandske forretningsforbindelser. Dette problem – nemlig at nogen kommer til at betale, uden at det er rimeligt – kan dårligt undgås. Betragter man f.eks. det foran opstillede scenario, hvor Sjóvinnubankin går konkurs, mens Den Danske Bank tilfører den nødvendige kapital til Føroya Banki, ville storindskydere i Sjóvinnubankin betale, mens storindskydere i Føroya Banki ville gå helt fri. Rimeligheden af denne løsning kunne der nok også blive sat spørgsmålstejn ved – især blandt storindskydere i Sjóvinnubankin.

Dette problem – at man ikke kan finde "skyldige" nok til at betale, og at nogen skal betale – taler for, at også den danske stat bidrager til den endelige finansiering af tabet ved bankrekonstruktionerne. Forhandling herom kan ske samtidig med, at man ved drøftelser af de fremtidige vilkår for samarbejdet mellem Færøerne og Danmark finder løsninger på de problemer, som har været omtalt tidligere i denne rapport.

3. Økonomiske konjunkturer og foranstaltninger siden 1980

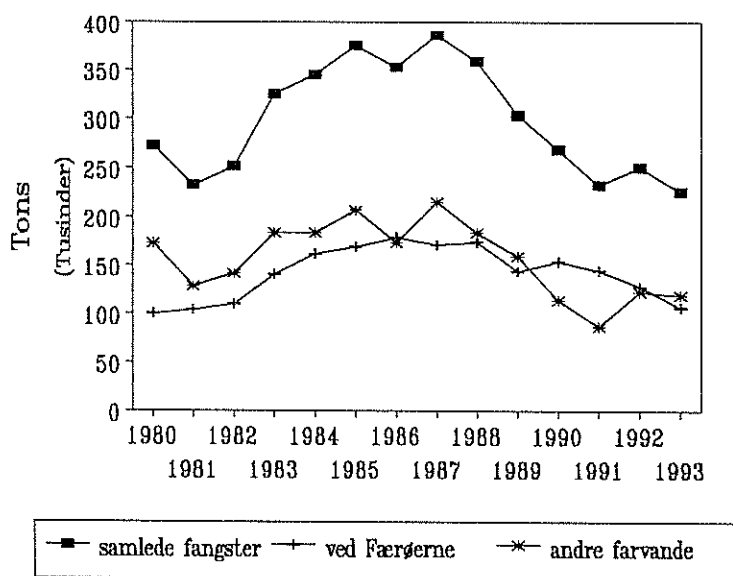
3A. Generel udvikling og politik

I slutningen af 1970'erne indtrådte der stagnation i den færøske økonomi, som både i 1960'erne og 1970'erne var præget af en relativt høj vækst. Årsagen til stagnationen var først og fremmest begrænsningerne i fangstmulighederne i andre landes fiskeriterritorier. Disse begrænsninger var et resultat af hhv. internationale kvoteaftaler i 1974 og udvidelse af de nationale fiskeriterritorier i 1977 til 200 sømil. I 1979 indtraf det andet olieprischok, som også påvirkede Færøernes økonomi negativt. Stagnationen varede frem til 1982, hvor realvæksten i BNP igen blev positiv.

3A.1. Fangster

De samlede færøske fangster i perioden 1980 – 1993 fremgår af figur 3.1.

Figur 3.1. Færøske fangster



Kilde: Årbog for Færøerne, diverse årgange

Fra et fangstniveau på 250000 tons i 1980 – 1982 voksede de samlede fangster fra 1982 til 1987, hvor det hidtil højeste fangstniveau opnåedes (ca. 380000 tons), men siden 1987 er fangsterne faldet og var i 1993 ca. 225000 tons, dvs. lige under fangstniveauet i begyndelsen af 1980'erne. Det høje fangstniveau i 1980'erne blev

opnået dels på grund af en relativt god rekruttering³ i flere af de vigtigste arter og dels på grund af udbygningen af fiskerflåden med en øget fiskeriindsats til følge.

Betragtes de færøske fangster hhv. ved Færøerne og i andre farvande, er der et parallelt udviklingsforløb over tid, se figur 3.1. Dog er faldet fra 1987 større for fangster i andre farvande, mens fangsterne ved Færøerne falder fra 1989, særligt markant i 1992 – 1993. Stigningen i fangsterne ved Færøerne fra 1982 – 1984 indeholdt især torsk, kuller og sej, dvs. de værdifulde arter (fra ca. 65000 tons til 105000 tons). Disse fangster falder igen fra 1985 til 1987 (til ca. 80000) og fra 1991 igen til 45000 tons i 1992. I perioden fra 1985 til 1991 var det især øgede fangster af sperling, sild og makrel, som var med til at fastholde et fangstniveau ved Færøerne på 140–150000 tons.

Fremgangen i fjernfiskeriet skyldtes især øgede fangster af hvilling og lodde, dvs. billigere arter. Fangsterne af torsk, kuller og sej svingede i hele perioden mellem 17000 og 27000 tons. Et vigtigt fiskeri er rejefiskeriet, som i perioden 1985 – 1993 opnåede fangster mellem 9500 og 14000 tons. Nedgangen i 1988 – 1991 skyldtes især et fald i loddefangsterne. Generelt kan det konstateres, at svingningerne i fangsterne i andre farvande (EU-området, ved Island, Grønland og Canada og i Barentshavet) i perioden i højere grad var betinget af svingninger i ressourcegrundlaget end i væsentlige ændringer i fiskeriaftalerne.

Udviklingen, som begyndte i midten af 1970'erne med omlægning til fiskeri ved Færøerne, fortsatte i 1980'erne. Fangsterne ved Færøerne udgjorde i mængder ca. 14 pct. i 1975, ca. 37 pct. i 1980 og ca. 58 pct i 1990.

3A.2. Produktion og eksport

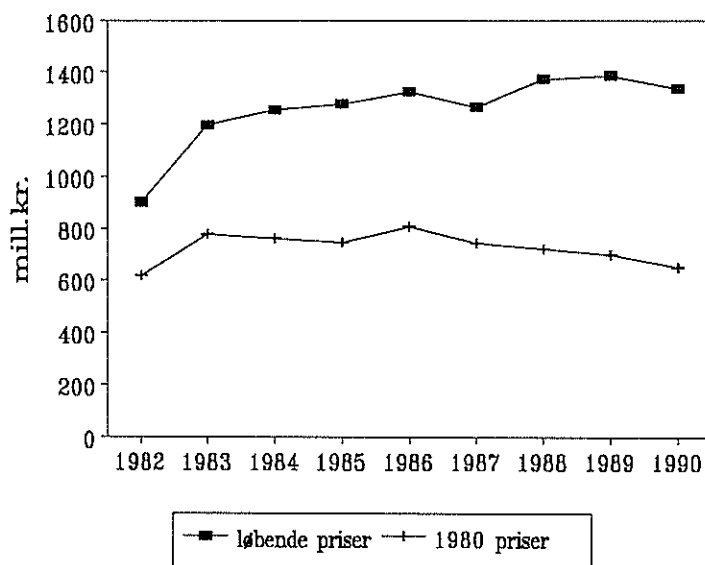
Der foreligger ikke en komplet tidsserie for produktionen af fisk og fiskeprodukter, men en indikator herfor er udviklingen i eksportmængder, idet næsten hele fiskeproduktionen eksporteres. En anden indikator, som kan anvendes, er råvarelandinger til fiskeindustrien, idet ændringer heri fortæller noget om ændringer i sammensætningen af produktionen. Råvarelandingerne til fiskeindustrien (filetfabrikkerne) toppede i 1984 med ca. 140000 tons og faldt frem til 1987 med ca. 30 pct. og igen i 1992 med ca. 25 pct. Endvidere ændrede artssammensætningen i råvarelandingerne sig, idet fangstandelen af torsk og kuller blev reduceret i forhold til sej og rød fisk. Disse substitutioner medførte en værdimæssig forringelse af den samlede fiskepro-

³ Med rekruttering menes antallet af fisk, som tilgår den fiskbare bestand.

duktion fra fiskeindustrien.

Denne udvikling afspejler sig også i udviklingen i bruttofaktorindkomsten (BFI) i fiskeri og fiskeindustri. I faste priser har BFI siden 1983 været faldende med undtagelse af 1986⁴, se figur 3.2. Bemærk at BFI fra 1982 til 1983 voksede reelt med knap $\frac{1}{3}$.

Figur 3.2. Bruttofaktorindkomsten i fiskerierhvervet



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
Genopretningsudvalget

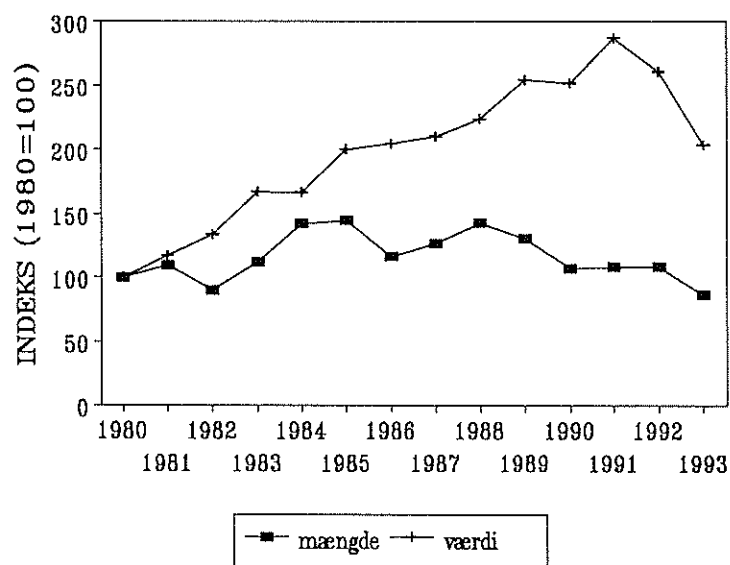
Fiskeeksportudviklingen fremgår af figur 3.3. Eksportværdien er i perioden fra 1980 til 1991 steget med knap 200 pct., mens eksportmængderne i første del af perioden fulgte fangstudviklingen. Fra 1987 påvirkedes forløbet af den øgede eksport af opdrættede laks og ørreder. Det ses også af figuren, at fiskeeksporten i perioden frem til 1991 var begunstiget af stigende gennemsnitlige eksportpriser pr. eksportmængde, som var resultatet af både en relativt gunstig udvikling i eksportpriser og den øgede eksport af laks og ørreder, der kompenserede for eksportfaldet af de andre arter.

Fiskefilet var i hele perioden værdimæssigt den vigtigste eksportvare⁵. Enhedsværdien af filet steg nominelt med ca. 50 pct. fra 1980 til 1983, hvor det især var eksporten til USA, som medvirkede til denne udvikling. I 1984 begynder omlægningen af fileteksporten fra USA til EU-landene på grund af øget konkurrence på det ameri-

⁴ Stigningen i 1986 sker hovedsageligt fordi olieprisen falder, hvilket slår igennem på det færøske pristal.

⁵ Udgør i hele perioden mellem 25 og 60 pct. af fiskeeksporten.

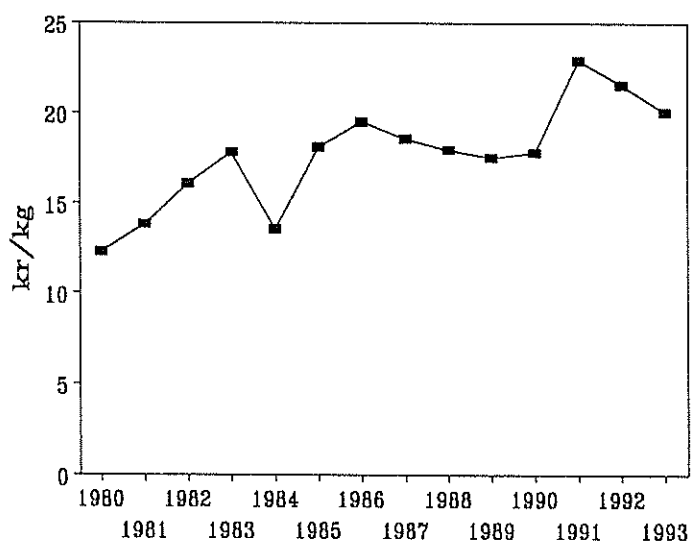
Figur 3.3. Udviklingen i fiskeeksporten



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
Hagtidindi, diverse numre

kanske marked. Omlægningen forstærkes senere af fald i både dollarkurs og efterspørgselen efter fiskeprodukter på det amerikanske marked. Denne omlægning betød først faldende enhedspriser i 1984, og derefter igen voksende priser frem til 1986 på grund af øget efterspørgsel efter fisk og fiskeprodukter i EU-landene. Enhedsprisen faldt derefter frem til 1990, hvilket dækker over en ændring i artssammensætningen i fileteksporten, hvor, som nævnt, andelen af sej og rødfisk øgedes, mens andelen af torsk og kuller gik ned.

Figur 3.4. Enhedsværdi af fileteksporten

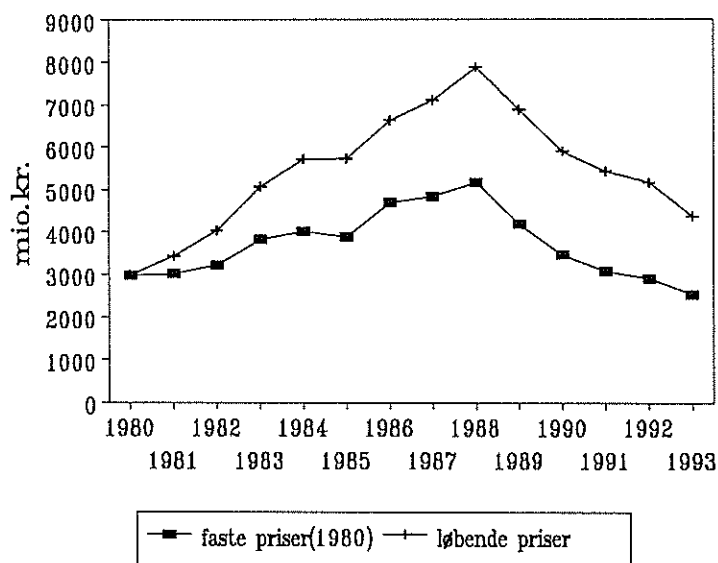


Anm.: Egne beregninger på grundlag af udvikling i værdi og mængde

3A.3. Indenlandsk efterspørgsel

Den indenlandske efterspørgsel steg i perioden fra 1980 til 1988 nominelt med over 160 pct., realt var stigningen 73 pct., svarende til en årlig realvækst på 7,1 pct. Fra 1988 og frem til 1992 er efterspørgselen faldet nominelt med 35 pct. og realt med 44 pct.

Figur 3.5. Indenlandsk efterspørgsel



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
Genopretningsudvalget

Forløbet i perioden er noget ujævnt. Der er to opgangsfaser og en nedgangsfase. Den første opgangsfase foregår i perioden 1982 – 1984, mens den anden opgangsfase til et endnu højere niveau sker i perioden 1986 – 1988.

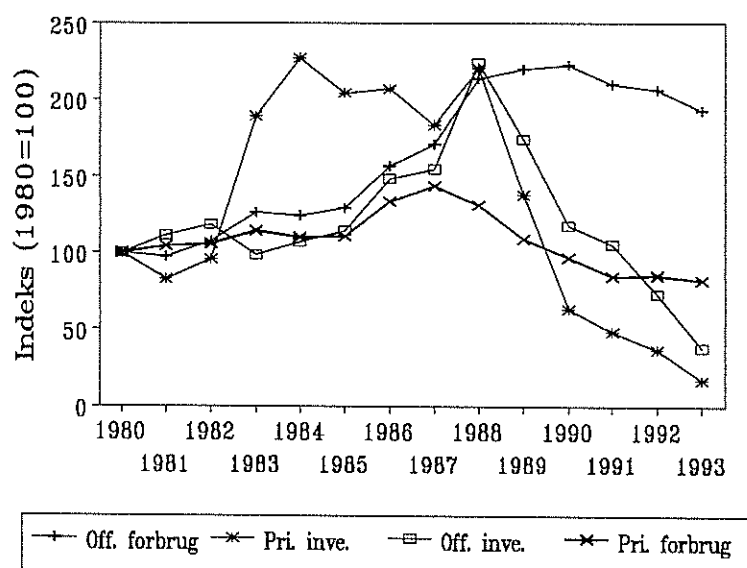
Opgangsfasen i 1982 – 1984 er domineret af den voldsomme vækst i de private investeringer, som stiger realt med over 100 pct. i den samlede periode. Væksten i investeringerne foregår primært inden for fragt- og passagerskibsområdet og inden for fiskerflåden, men også anskaffelserne af maskiner inden for bygge- og anlægsområdet og af lastvogne og personbiler øges i perioden. De øgede investeringer inden for fiskerflåden skete dels fordi fangsterne i perioden steg og dels fordi de offentlige subsidier var medvirkende til at investeringerne blev privatøkonomisk rentable (forudsat at fangstniveauet kan fastholdes). Investeringerne inden for fragtskibe var udtryk for en øget satsning inden for dette område – en satsning, som ikke holdt, og som bl.a. medførte salg af flere af skibene i 1986 og 1987.

Også de offentlige udgifter øges i perioden, hvilket først og fremmest skyldes øgede

subsidier til fiskeriet. Det offentlig forbrug stiger realt med 20 pct. fra 1982 til 1984. De offentlige investeringer falder i 1983 og 1984 efter en vækst på 25 pct. i 1981 og 1982. Investeringerne sker inden for el-sektoren, havne og veje samt institutionsbyggeri (sygehuse, skoler mv.).

Det private forbrug stiger i perioden, men ikke i samme omfang som de øgede fangster kunne betinge. Der er dog en udvidelse fra 1982 til 1983 på ca. 10 pct. realt, men både i 1984 og 1985 falder forbruget, hvilket svarer til udviklingen i bruttofaktorindkomsten.

Figur 3.6. Udvikling i indenlandsk efterspørgsel



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
Genopretningsudvalget

Den anden opgangsfase 1985 – 1988 er dels domineret af et fortsat højt privat investeringsniveau og dels af udvidelser i både de offentlige udgifter og det private forbrug. De private investeringer i skibe stiger i forhold til 1982/84-perioden og toppe i 1987 med over 1 mia. kr., hvilket overstiger sektorens bruttofaktorindkomst. Et investeringsomfang på dette niveau i en periode med faldende fangster af de vigtigste arter og generelt faldende bruttofaktorindkomst måtte føre til katastrofale resultater. Der foretages primært investeringer i fiskeskibe, men også investeringsniveauet inden for fiskeindustri og havbrug er højt. Også boligbyggeriet øges i perioden, mens investeringerne inden for fragt- og passagerskibsområdet er præget af et stort frasalg af skibe.

De offentlige investeringer øges også kraftigt i perioden – med over 100 pct. fra

1985 til 1988. Stigningen sker inden for alle områder⁶, hvilket er et klart udtryk for manglende styring og prioritering af de offentlige udgifter. Samtidig stiger det offentlige forbrug ligeledes med knap 100 pct. fra 1985 til 1988. Der er især tale om udvidelser af driftsudgifterne inden for undervisnings- og sundhedsvæsenet og det sociale område.

Det private forbrug udvides realt fra 1985 til 1986 med ca. 25 pct. og fra 1986 til 1987 med ca. 10 pct., men falder i 1988. Denne udvikling må forklares af stigningen i bruttofaktoriindkomsten inden for fiskeriet i 1986, store reallønssstigninger for alle øvrige løngrupper og de ekspansive virkninger, som udgik fra Landsstyrets finanser. Også de relativt gunstige lånevilkår i perioden må antages at være medvirkende til væksten i det private forbrug. Bruttofaktoriindkomsten i fiskeriet falder fra 1986 til 1987, og stigningen i det private forbrug fra 1986 til 1987 synes derfor at være afledt af den indkomstdannelse, som udgår fra de offentlige udgifter, de private investeringer og de gunstige låneforhold. De gunstige låneforhold i perioden var et resultat af krediteksansionen i realkreditinstitutter og banker. Faldet i forbruget fra 1987 til 1988 er et resultat af øgede indirekte skatter.

Sammenlignes de to opgangsfaser, er der tydelige forskelle. Mens fasen i 1982 – 1984 kan begrundes delvis i øgede fangster og indkomster inden for fiskeriet, er højkonjunkturfasen i 1985 – 1988 efterspørgselsdrevet af især det meget høje investeringsniveau, som ikke medførte positive samfundsøkonomiske afkast, men snarere direkte tab som følge af overudnyttelsen af fiskebestandene og dermed nedgang i fiskebestandskapitalen⁷. Et sammenbrud af økonomien syntes derfor uundgåeligt. Man kan tvivle på, om investeringsekspllosionen i fiskerisektoren fra 1983 til 1988 i samfundsperspektiv har givet nogen synderlig stigning i værdien af kapitalapparatet, jf. kapitel 5.

Lavkonjunktoren, som begyndte i 1989, udløses dels af opbremsning i Landskassens udgifter gennem reduktioner af anlægsudgifterne, dels af, at de lavere fangster af de mere værdifulde arter (torsk og kuller) ved Færøerne efter 1985 for alvor slår igennem. Det private forbrug falder realt fra 1987 til 1992 med ca. 50 pct., hvori- mod det offentlige forbrug fastholdes på niveauet fra 1988.

⁶ Infrastruktur (veje, havne mv.), el-værker, undervisnings- og socialvæsenet, øvrige kommunale investeringer, telefonselskabet og radio/TV.

⁷ Hertil kommer nedgang i fiskebestandskapitalen som følge af naturgivne svingninger.

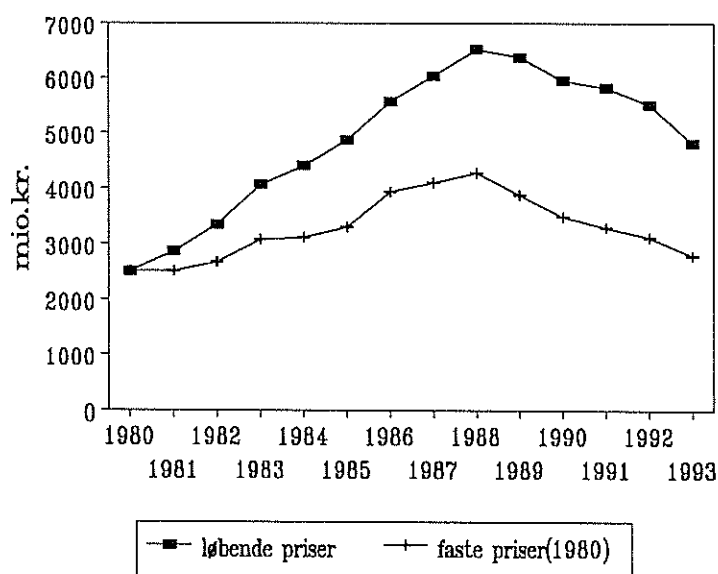
3A.4. Udenrigshandel og indkomstdannelse

3A.4.1. Import og nationalprodukt

Sammenhængen mellem den indenlandske efterspørgselsudvikling og bruttonationalproduktet er svagere end i andre lande på grund af det relativt beskedne hjemmemarked. Manglen på imports substituerende erhverv viser sig i den høje importkvote, dvs. forholdet mellem import og bruttonationalprodukt. Importkvoten var i perioden fra 1980 til 1988 55 – 65 pct., dog med faldende tendens. Dette fald skyldes i højere grad en gunstig udvikling i importpriserne end udvikling af en større importkonkurrerende industri. Importmængderne (ekskl. skibe) voksede med 58 pct. fra 1980 til 1988, dvs. en årlig vækst 6,8 pct. Den gennemsnitlige importkvote har siden 1989 været på niveauet 40 – 45 pct., hvilket er spejlbilledet af den voksende betydning af bygge- og anlægsområdet, handelssektoren og offentlige tjenester. Men den samlede produktionsudvikling bestemmes normalt i alt væsentligt af udviklingen i eksportsektoren.

Udviklingen i bruttonationalproduktet (BNP) fremgår af figur 3.7.

Figur 3.7. Bruttonationalproduktet



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
Genopretningsudvalget

BNP voksede nominelt med næsten 160 pct. i perioden 1980 til 1988 og reelt med 71 pct. (årlig vækst 6,9 pct.) og faldt nominelt fra 1988 til 1992 med 16 pct. og reelt med 27 pct. (årligt fald 7,6 pct.). Nedgangen i BNP afsvækkedes af en gunstig udvikling i eksportpriserne i 1990 og 1991, hvorved den mængdemæssige nedgang ikke slog igennem i fuldt omfang med det samme. Dette skete derimod fra 2. halvår

af 1991 og i de følgende 2 – 3 år, hvor eksportpriserne faldt og fangsterne reduceredes yderligere.

3A.4.2. Fiskeriets økonomiske betydning

Ud fra oversigterne over BFI's fordeling på erhvervsgrupper kan fiskeriets betydning for Færøernes økonomi umiddelbart ses. Ved en umiddelbar betragtning ser betydningen ikke ud til at være så stor som normalt antaget, idet andelen af BFI stammende fra fiskeri, fiskeindustri og havbrug i perioden har været mellem 25 og 30 pct. Specielt de direkte og deraf afledte efterspørgselsvirkninger i de bagvedliggende erhverv til fiskeriet må dog formodes at være store, men der foreligger ingen oplysninger herom. Samlet set må fiskesektorens direkte og indirekte andel af BFI formodes at være 50 – 60 pct.

Vigtigheden af fiskeriet fremgår i langt højere grad af sammensætningen af vareeksporten. Fisk og fiskeprodukter udgør 90 – 95 pct. af den samlede eksport. Betydningen af fiskesektoren kan også belyses ved at regressere de årlige procentvise ændringer i eksportværdien på de årlige procentvise realændringer i BFI. Over 90 pct. af variationen i BFI forklares af eksporten. Resultatet viser, at 1 pct.s stigning i eksportværdien øger BFI med 0,85 pct. Faldet i eksportværdien fra 1991 – 1993 på 22 pct. vil dermed, iflg. analysen, medføre en nedgang i BFI på 19 pct. Dette passer meget pænt med, at faldende eksportindtægter i 1991 – 1993 på 1/2 mia. kr. – hvis der skal afbalanceres med faldende import – med en importkvote på omkring en 1/2, kræver aktivitets- og indkomstfald på henimod 1 mia. kr. eller 20 pct.

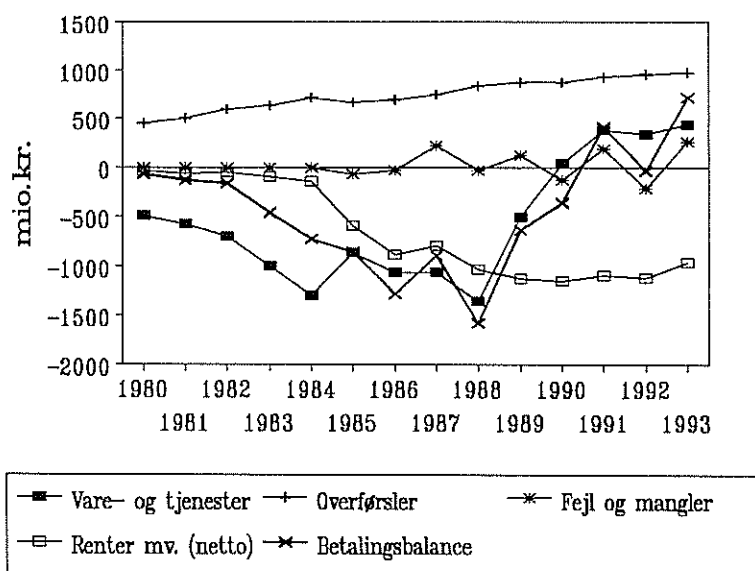
Disse betragtninger tydeliggør Færøernes smalle produktionssektor. Ud over fiskesektoren, dvs. en eksportorienteret sektor, er Færøernes økonomi baseret på en indenlandsk produktionssektor, som tidligere domineredes af bygge- og anlægssektoren. Desuden består sektoren af virksomheder, der producerer udstyr mv. til fiskerisektoren og af virksomheder, der producerer til hjemmemarkedet. Endelig er der de tjenesteydende erhverv, som handel, transport og kommunikation samt offentlige tjenesteydelser. Mange af disse erhverv er afhængige af konjunkturudviklingen, hvilket især gælder den indenlandske produktionssektor, detailhandelen og transportsektoren.

Tilbageslaget i fiskeriet slår derfor i stor udstrækning igennem i de andre erhverv. Det betyder omvendt, at en effektiv regulering af fiskeriet og fiskeindustrien, som sikrer en optimal faktorindsats og -sammensætning i fiskerisektoren, er helt afgørende for en positiv økonomisk udvikling.

3A.5. Handels- og betalingsbalance

Ved indgangen til 1980'erne udviste betalingsbalancens løbende poster et underskud på ca. 100 mill. kr. Udviklingen på betalingsbalancens løbende poster op gennem 1980'erne må siges at følge et traditionelt billede. Opsvinget i 1982 – 1984 forværrer underskuddet fra -150 mill. kr. i 1982 til -725 mill. kr. i 1984 – først og fremmest som et resultat af stigende import og dermed underskud på vare- og tjenestebalancen. I 1986 tog vareimporten igen til, og selv om vareeksporten også voksede i perioden, forværredes vare- og tjenestebalancen fra 1986 til 1988 (efter en forbedring i 1985). På grund af den oparbejdede udlandsgæld forøgedes rentebetalingerne ligeledes med det resultat, at betalingsbalancens underskud voksede stærkere end underskuddet på vare- og tjenestebalancen, selv om overførslerne fra den danske stat også steg i perioden. Efter rekordunderskuddet i 1988 blev underskuddet i de følgende år reduceret på grund af opbremsningen i den samlede efterspørgsel – især i investeringerne – med lavere import til følge. Fra 1991 og fremefter er der overskud/balance på betalingsbalancens løbende poster.

Figur 3.8. Betalingsbalancens løbende poster



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
Genopretningsudvalget

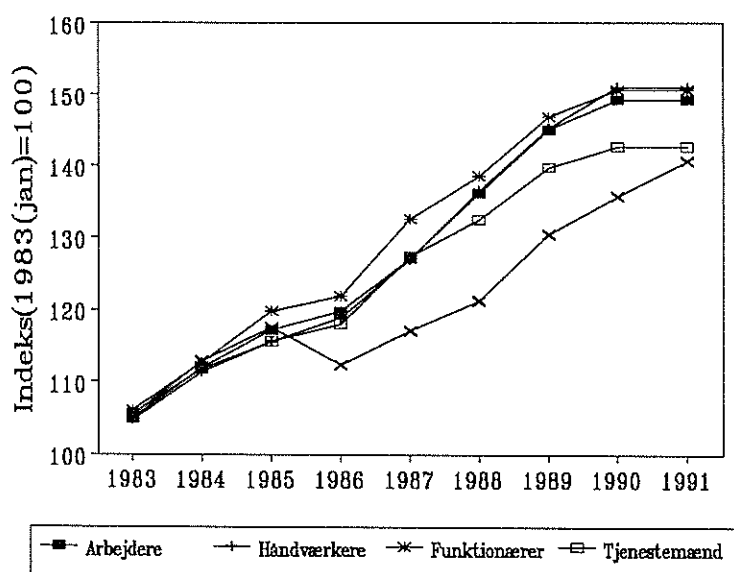
3A.6. Beskæftigelse, løn og priser

Der er ikke før 1992 udarbejdet en egentlig arbejdsløshedsstatistik. Statistikken for nettoindvandringen til Færøerne kan dog opfattes som en indikator for, om der er arbejdsløshed. Nettoindvandringen frem til 1988 var positiv, men derefter har der

fundet en nettoudvandring sted. Siden 1989 har nettoudvandringen fra Færøerne udgjort ca. 10 pct. af befolkningen. Arbejdsløsheden opgøres som nævnt fra 1992 med etableringen af arbejdsløshedsforsikring. Ultimo 1993 var antallet af arbejdsløse ca. 4500, og tillægges de omkring 500 registrerede ledige, som modtager sociale forsorgsydelser, er tallet ca. 5000 eller henimod 25 pct. af arbejdsstyrken.

Lønudviklingen i perioden for 4 udvalgte grupper på arbejdsmarkedet fremgår af figur 3.9. Den nominelle løn for alle grupperne vokser fra 1983 til 1990 ca. 50 pct. Lønstigningstakten har været nogenlunde konstant i perioden med undtagelse af 1986 og 1990, hvor lønstigningerne var mindre. Lønrelationerne mellem grupperne har i perioden været relativt stabile, dog er lønstigningstakten for tjenestemænd aftaget i forhold til de andre grupper efter 1987. Lønudsvingene har været større endnu, idet der alene føres statistik over de tariffastlagte lønninger.

Figur 3.9. Nominel løn



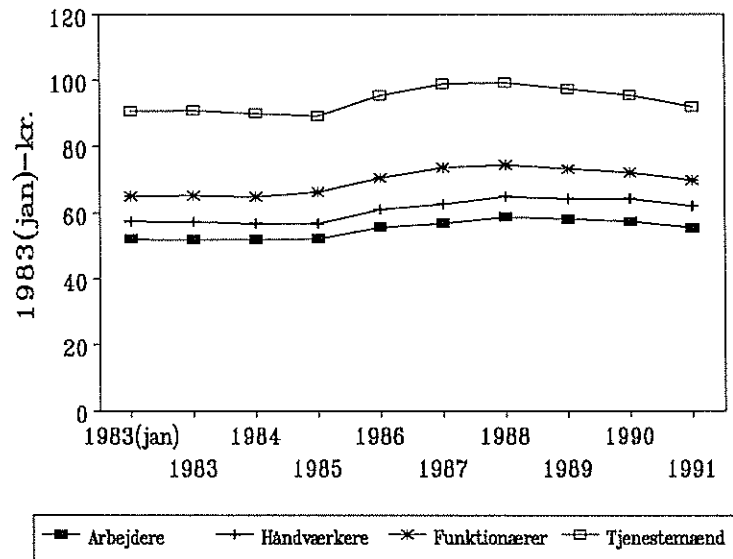
Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år

Reallønsudviklingen har derimod et andet forløb. Fra 1983 til 1985 er reallønnen konstant, mens den er stærkt voksende fra 1986 til 1988, hvorefter den er faldende frem til 1991, som er det sidste år med oplysninger. Sammenlignes med udviklingen i de nominelle lønninger, skyldes forskellen imellem reallønsudviklingen i 1983 – 1985 og 1986 – 1988 den aftagende inflation i 1986 – 1988, men alligevel blev stigningstakten i de nominelle lønninger fastholdt. Pristallet faldt i 1986. Fra 1985 til 1988 steg reallønnen således med mellem 10 og 15 pct.⁸ Et tydeligt bevis på at økonomien var overophedet. Den udstrakte mangel på arbejdskraft forplantede

⁸ I Danmark steg reallønnen for industriarbejdere fra 1983 til 1988 med 6,9 pct.

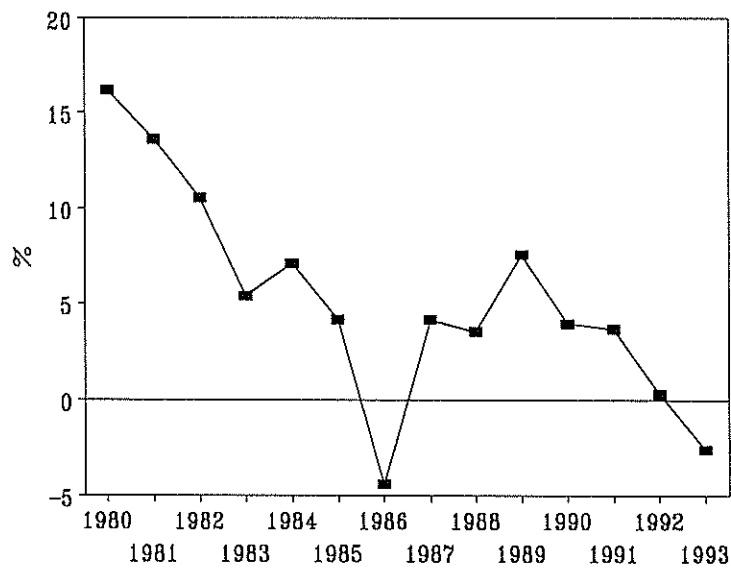
sig i reallønsstigninger ud over, hvad de underliggende konjunkturer i fiskeriet til-
sagde. Desuden var der en indvandring af arbejdskraft fra Danmark, Island og en

Figur 3.10. Realløn



Anm.: Egne beregninger på grundlag af løn- og prisudviklingen

Figur 3.11. Det færøske pristal



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år

række andre lande til at dække efterspørgslen. I perioden foreligger der rapporter om generel mangel på arbejdskraft inden for fiskeindustrien.

Prisudviklingen er i høj grad bestemt af udviklingen i importpriserne. Den faldende inflationstakt i 1980'erne i de fleste af de lande, hvorfra Færøerne importerer, ses klart i prisudviklingen. Men de nominelle lønstigninger kørte for de fleste videre i det vante spor, stort set uden hensyn til faldet i inflationstakten.

3A.7. Finanspolitikken

Landskassens saldo (drift, anlæg og udlån) balancerer nogenlunde fra 1980 til og med 1985, dog med overskud fra 1982/83 til 1985 på niveauet 75 – 100 mill. kr., se tabel 3.1. I 1986 og 1987 er der relativt store overskud, 320 og 520 mill. kr., mens der i 1988 er et mindre overskud. Fra og med 1989 til 1991 er der betydelige underskud, 500 – 600 mill. kr. Underskuddene reduceres lidt i 1992 og udgør de to følgende år ca. 450 mill. kr.

Der er dog stor usikkerhed omkring opgørelsen af den realøkonomiske betydning af udgifterne i tabellen. Det skyldes den udstrakte brug af fonde, i hvilke dele af driftsudgifterne og stort set alle anlægs- og udlånsmidlerne blev placeret. Disse fonde kunne henlægge uforbrugte midler til senere år, hvilket, for at opføre de faktiske udgifter, kræver gennemgang af de næsten 100 fondes regnskaber mv.

Denne praksis har endvidere gjort det yderst vanskeligt at tilvejebringe en sammenhængende udgiftspolitik afstemt efter de samfundsøkonomiske realiteter. Det var ikke muligt at planlægge, hvilket omfang og hvilken sammensætning det kommende års budget skulle have. Der var således i flere af fondene et betydeligt over-/mindreforbrug, som tilsyneladende ikke gav anledning til ændringer eller justeringer af systemet. Landskassen bevilgede penge til fondene, men det var fondenes bestyrelser, der bestemte tempoet af midlernes forbrug og dermed tempoet af nye bevillinger fra Landsstyret. Desuden var der lånemuligheder fondene imellem. Hermed var udgiftspolitikken deponeret hos fondene. Dette skete på trods af, at koordinering af drifts- og anlægsudgifterne er vigtig i en lille økonomi med flere adskilte delmarkeder.

Landskassen anvendte også i udstrakt grad garantistillelse. Disse garantiforpligtelser blev bl.a. givet til offentlige udlånsinstitutioner, offentlige virksomheder og private erhvervsvirksomheder. Garantiforpligtelserne dannede basis for institutionernes og virksomhedernes låneoptagelse. De samlede garantiforpligtelser har i de senere år

Tabel 3.1. Landskassens saldo

Mill. kr.	Indtægter	Drifts- og anlægsudgifter	Netto udlån ¹⁾	Saldo
1980/81	717	729	40	- 52
1981/82	871	867	39	- 35
1982/83	1042	951	24	67
1983/84	1219	1103	21	95
1984/85	1442	1374	46	22
1985 ²⁾	1221	1112	49	60
1986	1857	1474	69	314
1987	2234	1671	36	527
1988 ³⁾	3086	3022	200	- 136
1989	3010	3342	185	- 517
1990	2698	3138	80	- 520
1991	2563	3135	0	- 572
1992	2477	2939	0	- 462
1993 ⁴⁾	2428	2853	0	- 425
1994 ⁵⁾	2476	2724	0	- 262

¹⁾ Udlånene før 1988 omfatter kun udlånene til fiskerflåden. Fra 1988 er budgettet opbygget på en anden måde

²⁾ Kun 1/4 - 31/12

³⁾ Statens bloktilskud og refusioner indgår fra og med 1988 i budgettet. I 1988 med ca. 670 mill. kr.

⁴⁾ Skøn

⁵⁾ Budget

Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år

været faldende fra ca. 2,4 mia. kr. ultimo 1987 til under 1 mia. kr. i 1993, først og fremmest fordi en del af garantierne er blevet effektive. På trods af store effektive garantier allerede i midten af 1980'erne er de først sent indarbejdet i budgettet. De henstod simpelthen i fonden til tab på lån og garantier som et aktiv.

Det forekommer, Færøernes størrelse og sårbarhed in mente, letsindigt ikke at operere med en samlet offentlig garanti- og låneoptagelsespolitik.

Den finanspolitiske målsætning for budgetsaldoen frem til 1988 har tilsyneladende været at opnå balance, idet overskuddene i 1986 og 1987 blev henlagt og forbrugt i forskellige fonde, bl.a. fonden til fornyelse af fiskerflåden, fonden for tunnel- og brobyggeri og fonden til tab på lån og garantier. Efter 1988, hvor lavkonjunktoren indledes, er der underskud på finanslovene, hvilket er et traditionelt træk, når der er nedgang i økonomien. Det utraditionelle har været det manglende overskud, da der var højkonjunktur.

3A.7.1. Finanspolitikens virkninger

Saldoen på drifts- og anlægsbudgettet danner traditionelt udgangspunkt for vurderingen af finanspolitikens virkninger på den økonomiske aktivitet. Nu kan en vurdering af finanspolitikken ikke alene baseres på, hvorvidt der er overskud, underskud eller balance på saldoen.

Finanspolitikken er et resultat af politiske prioriteringer af mere eller mindre eksplícite målsætninger, hvoraf én eksempelvis kunne være at op- og udbygge infrastrukturen til et vist niveau. Dette er som i alle andre lande. Hvad det imidlertid har skortet noget på, er vurderingen af finanspolitikens samlede virkninger på den økonomiske aktivitet. I den forbindelse bør udlånsbudgettet inddrages, idet udlån normalt giver anledning til en investeringsaktivitet. Endvidere kunne en andel af landskassegarantierne også indgå med samme begrundelser, men dette udelades dog her. Specielt ved disse vurderinger er det langt fra tilstrækkeligt at se på over- hhv. underskud.

Dette er nemlig en overfladisk betragtning. For det første gælder det, at saldoen påvirkes både af konjunkturudviklingen (f.eks. medfører øgede fangster og indtægter i fiskeriet stigende skatteindtægter via de såkaldte automatiske indbyggede stabilisatorer) og af den aktive finanspolitik, som er udtryk for en tilstræbt konjunkturpåvirkning. For det andet er virkningerne på den økonomiske aktivitet forskellig fra område til område på budgettet (f.eks. antages traditionelt, at en stigning i det offentlige forbrug har en større virkning end en tilsvarende skattesækning).

Det er vanskeligt at foretage detaljerede analyser af finanspolitikens samlede virkninger på det foreliggende datagrundlag, men nogle overordnede vurderinger er dog mulige.

Inden højkonjunktoren begyndte i 1982, var der ingen væsentlige ubalancer i den færøske økonomi. Den første del af højkonjunktoren i 1982 – 1986 er præget af

store fangster af de vigtigste bestande, hvilket alt andet lige øgede skatteindtægterne. Helt frem til 1986 er der stort set ingen ændringer i Landskassens skatte- og afgiftspolitik. Samtidig voksede Landskassens udgifter næsten tilsvarende. Denne stigning var ikke betinget af svækkede konjunkturer i økonomien, og vurderingen af finanspolitikken i den periode er derfor, at politikken var ekspansiv. Både indtægter og udgifter vokser i perioden nominelt med 15 – 20 pct. om året.

I den anden del af højkonjunkturen er billedet mere nuanceret. I 1986 og 1987 fortsætter indtægterne med at stige, hvilket både skyldtes konjunkturerne og afgiftsforhøjelser. Udgifterne vokser ikke i samme høje takt og finanspolitikken er derfor mindre ekspansiv end i årene forud.

Men fra og med 1988 øges udgifterne voldsomt, fra 1987 til 1989 alene med 80 pct. nominelt (renset for ændring af budgetteringsprincip for tilskuddet fra staten). Finanspolitikken er særdeles ekspansiv i denne periode. På bare 2 år (1987 – 1989) forværres saldoen med over 1 mia. kr. I juli 1989 indføres der en bunden opsparring og afgifterne forhøjes, men på trods heraf falder indtægterne svagt fra 1988 til 1989.

Derimod er faldet i indtægter voldsomt fra 1989 til 1990, hvilket stort set er et resultat af konjunkturedgangen. Udgifterne reduceres til niveauet for 1988, et niveau, der fastholdes i 1991, mens indtægterne fortsat falder pga. konjunkturedgangen. Alt i alt må finanspolitikken også i denne periode betegnes som ekspansiv.

Først fra 1992 kan finanspolitikken vurderes som kontraktiv i forhold til tidligere år, dels reduceres drifts- og anlægsudgifterne og dels indføres der højere afgiftssatser, ekstraskat for de højeste indkomster samt en renteskat. I 1993 strammes finanspolitikken yderligere, idet udgifterne yderligere reduceres og renteskatten forhøjes.

Alt i alt har finanspolitikken overvejende været konjunkturmedløbende – og ikke som den skulle – konjunkturmodløbende. Dette forstærkes, når man medtager kommunerne.

3A.8. Kapitaldannelse og gæld

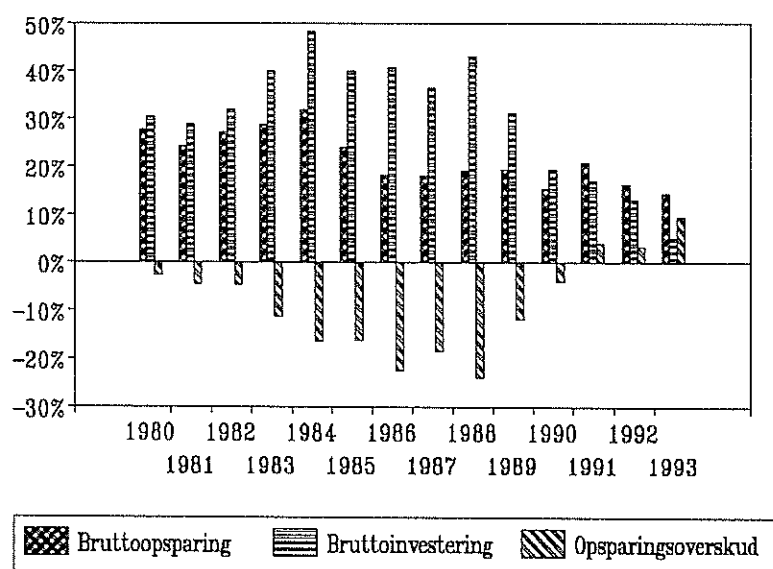
3A.8.1. Investering, opsparring og gældsætning

Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster kan også betragtes fra en investerings- og opsparringssynsvinkel. Et underskud viser, at Færøerne låner i udlandet til at finansiere investeringer i realkapital, idet bruttoopsparring + underskuddet på

betalingsbalancens løbende poster = bruttoinvesteringer. Summen af betalingsbalanceunderskuddene viser således ideelt set den akkumulerede (netto-) udlandsgæld.

Opsparings-/investeringsbalancen i procent af BNP fremgår af figur 3.12. I den første opgangsfase, hvor underskuddet på betalingsbalancens løbende poster forværredes, øgedes opsparingen (30 pct. af BNP i 1984), men ikke i et omfang der kunne dække de forøgede investeringer. I den anden opgangsfase, hvor investeringsomfanget fastholdes, faldt opsparingen til under 20 pct. af BNP. Både det private og offentlige forbrug øgedes signifikant⁹. Investeringskvoten (investeringerne i procent af BNP) lå i perioden 1983 – 1988 mellem 34 og 46 pct. Til sammenligning var opsparings- og investeringskvoten i Danmark i samme periode hhv. mellem 12 og 15 pct. og mellem 15 og 20 pct.

Figur 3.12. Opsparings-/investeringsbalance i pct. af BNP



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
Genopretningsudvalget

Fordelingen af opsparingsunderskuddet (investering minus opsparing) mellem den private sektor og den offentlige sektor var forskellig i de forskellige konjunkturfaser. Hvis saldoen på Landskassens drifts-, anlægs- og udlånsbudget anvendes som den offentlige sektors opsparings-/investeringsresultat, skete nettogældsætningen til udlandet frem til 1988 inden for den private sektor. Fra 1989 og fremefter opererede Landskassen med årlige budgetunderskud på omkring 1/2 mia. kr., hvilket oversteg underskuddet på betalingsbalancens løbende poster. Den private sektor nedbragte fra 1989 sin nettoudlandsgæld, mens Landskassen oparbejdede en udlandsgæld. Der

⁹ Også i Danmark faldt opsparingen i 1986 – 1988.

er dog grund til at fortolke saldoen på Landskassens budget med forsigtighed på grund af den udbredte brug af fonde og manglende indarbejdelse af lån og garantier i budgettet.

Strukturen i den færøske økonomi i perioden frem til 1988 er, ligesom i Danmark i den samme periode, at opsparingsunderskuddet i den private sektor, som dog i Færøernes tilfælde i stor udstrækning var et resultat af Landskassens udlåns- og garantipolitik, ikke modsvarede af et tilsvarende opsparingsoverskud i den offentlige sektor.

Den politiske målsætning for Landskassens saldo var, at budgettet skulle balancere. Et eventuelt regnskabsmæssigt overskud blev endda overført til fondene, og dermed reelt henført til forbrug eller senere forbrug. Med rette kan der sættes spørgsmålstegn ved denne udgiftspolitik, som jo reelt er konjunkturmedløbende.

Ved udgangen af 1980 var den samlede nettoudlandsgæld iflg. Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Færøerne 975 mill. kr. De akkumulerede underskud på betalingsbalancens løbende poster op gennem 1980'erne forøger nettogælden med underskuddenes størrelse (hvis vi ser bort fra kursreguleringer, valutakursændringer, nedskrivninger af gæld mv.), og ved udgangen af 1988 kan den samlede nettoudlandsgæld således opgøres til 7061 mill. kr. At opgørelserne af udlandsgældens størrelse i slutningen af 1980'erne kommer som en overraskelse, må siges at være et udtryk for manglende overblik, idet oplysningerne til at danne et skøn over gældsætningen var tilgængelige.

Gældsætningen var resultatet af en kombination af et meget højt investeringsniveau i 1980'erne og en lav opsparing i den anden opgangsfase i 1986 – 1988. Gældsætning eller underskud på betalingsbalancens løbende poster kan ud fra en økonomisk betragtning være fornuftig, hvis det er mere fordelagtigt at investere i indenlandsk realkapital end i obligationer, aktier og reale aktiver i udlandet. Fra 1980 til 1988, hvor underskuddet på betalingsbalancens løbende poster voksede, blev der således anvendt stadig flere midler fra udlandet på indenlandsk realkapital. At denne disposition var skadelig for Færøerne, er der vel i dag ingen tvivl om. Placering i indenlandsk realkapital er kun gavnlig for samfundet, hvis investeringerne er samfundsøkonomisk rentable. Det gælder altså ikke om at have et så stort investeringsomfang som muligt, men derimod om at sikre, at investeringerne er rentable. At en række investeringer havde stærkt negativ rentabilitet ved at erodere fiskebestandskapitalen, gør problemerne endnu værre.

Der er særlige grunde til i Færøernes tilfælde at være yderst forsigtig med massiv

lånefinansieret investeringsaktivitet.

For det første er der de mellemfristede rammer for den økonomiske udvikling. De væsentligste rammer er fiskeressourcerne og adgangen til at fiske i andre landes territorier, udviklingen på verdensmarkedet for fisk og fiskeprodukter samt bloktilskuddet fra den danske stat.

For fiskeressourcer gælder der det specielle, at svingninger i størrelse og sammensætning af ressourcegrundlaget (aktuelt i nogen grad som følge af overinvestering) kan medføre, at udvidelse af kapitalapparatet ikke følges af vækst i produktionen. Kapacitetsudnyttelsen kan derfor i lange perioder være lav, hvilket gør, at dele af investeringerne kan sidestilles med løbende forbrug. I det omfang sådanne investeringer lånefinansieres bliver de til en real byrde for fremtiden.

Fiskeeksporten afsættes på et verdensmarked, hvor Færøerne ikke har kontrol over prisdannelsen, som må tages for ude fra givet. Det vil sige, at prisudviklingen på over 90 pct. af vareeksporten er bestemt uden for Færøerne, hvilket betyder, at den økonomiske udvikling er særlig sårbar overfor ændringer på markedet, som til og med er blandt de mest svingende.

Med hensyn til bloktilskuddet ser det ud til, at man har ført den politik, at der sker en indeksregulering.

For det andet vil der, med Færøernes smalle økonomiske grundlag med begrænsede muligheder for alternative eksporterhverv og importsubstituerende erhverv, være større risici knyttet til afkastet af investeringer. På trods heraf har de private investeringer været store i 1980'erne, men en meget stor del af disse har været subsidieret via garantiordninger eller særlige lånemuligheder. Den "rette" vurdering af investeringer bør derfor være, om investeringerne har givet afkast i form af øget værditilvækst i samfundet som helhed. Men her er – netop i Færøernes tilfælde – tilgængelige fiskeressourcer på et stabilt og højt niveau nødvendige for, at investeringerne kan give et positivt afkast. Et skøn over, om afkastet har levet op til internationalt niveau, kan fås fra det marginale kapital/output ratio, som er forholdet mellem økonomiens investeringsandel og dens vækstrate. Målt i perioden 1980 – 1989 er forholdet omkring 5, dvs. for at øge BNP med 1 pct. skal investeringsandelen øges med 5 procentpoint. Dette er lidt i overkanten i forhold til OECD-erfaringer, hvilket dog kunne forventes, når tyngden i investeringerne har været i fiskeri, fiskeforarbejdning, infrastruktur og byggeri. Men måles der i perioden 1980 – 1992 er det marginale kapital/output ratio godt 14.

Det skal understreges, at en stor andel af investeringerne har været i infrastrukturanlæg eller haft karakter af velfærdsinvesteringer, som har givet et lavt produktionsafkast. Udbygningen af infrastrukturen medførte bl.a., at de tidligere geografisk adskilte delmarkeder i højere grad fremstod som sammenhængende markeder. Men dette synes ikke at have medført væsentlige produktivitetsforbedringer.

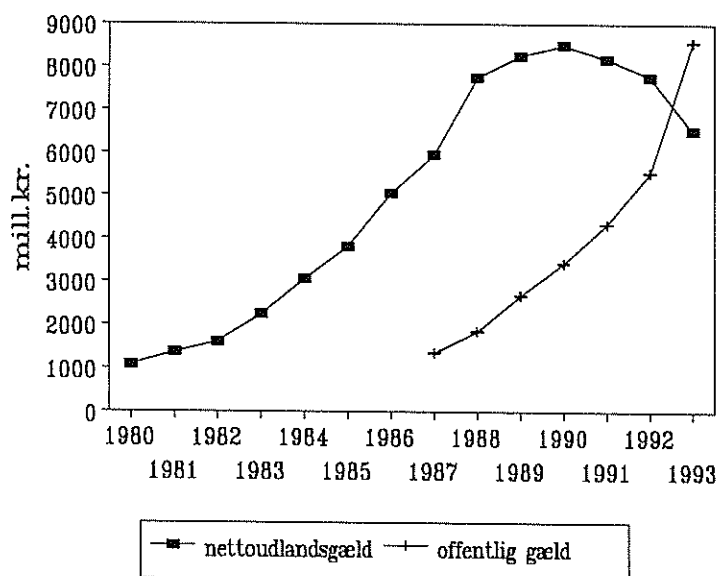
Et andet forhold, som også skal med i billedet, er, at investeringerne sandsynligvis har et højt importindhold, hvorfor de ikke fører til direkte forøget produktion i Færøerne i et stort omfang.

Ovennævnte simple ræsonnementer antyder, at der har været tale om ganske store over- og fejlinvesteringer.

3A.8.2. Gældskrisen

Gældssætningen, som i 1980'erne hovedsageligt skete inden for den private sektor, er i de seneste år delvis konverteret til landskassegæld. Af den samlede udlandsgæld hæfter Landskassen for 80 – 90 pct. Dette er sket dels pga. løbende underskud og den omfattende garantistillelse for privat låneoptagelse og dels via indskuddene i banksektoren, hvor privat gæld dermed forvandles til landskassegæld, idet indskuddene er tilvejebragt ved statslån til Landskassen. *Gældssætningskrisen er dermed hovedsageligt et landskasse- og dermed et skatteyderproblem.*

Figur 3.13. Nettoudlandsgæld og offentlig gæld



Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
Hagtidindi, diverse numre

Færøernes gældsforhold og vurdering heraf kompliceres af følgende forhold:

1. De centrale myndigheder/agenter består ikke blot af Lagting/Landsstyre/Landskasse, men af en lang række fonde, som har indbyrdes långivning. Dette har givet betydelige problemer hvad angår overblik og styring, både totalt set og på investeringsformål. Fra centralt hold har der endvidere været en garanti- og kautionsstillelse for decentrale myndigheders og den private sektors gæld. Dette forplumrer opgørelser af alle sektorers gæld. Hvem er den egentlige debitor i et sådant system?
2. Decentralt er kommuner, forsikringsselskaber, koncessionerede selskaber og kommunale forsyningsselskaber (f.eks. Televærket, El-selskabet, forbrændingsanstalt og renovationsselskaber) som delvis private, delvis offentlige institutioner indgået i uklare låne- og garantiarrangementer indbyrdes og med private erhvervsvirksomheder.
3. Det er endelig et problem, at betalingsbalancen indeholder meget betydelige ikke-registrerede betalinger (i de senere år mellem ca. 50 og 75 pct. af de registrerede løbende udgiftsposter). Dette vanskeliggør det ønskede kryds-check mellem løbende betalingsbalance og gældsopgørelse.
4. Sondringen mellem udlands- og indlandsgæld er tvivlsom, fordi store dele af gælden er i kroner, som er betalingsenheden både på Færøerne og i Danmark. Mange kreditorer har/har haft filialer/datterselskaber/kontorer på Færøerne, men hovedsæde/moderselskab i Danmark.

Med alle disse forbehold synes der aktuelt at tegne sig det billede, at den samlede "egentligt offentlige udlandsgæld netto" er af størrelsesordenen 7 – 8 mia. kr., heraf $\frac{1}{2}$ – 1 mia. kr. i kommunal gæld. Landsstyrets samlede gæld er ca. 6 – 7 mia. kr. Den "private sektor" har nu et nettotilgodehavende overfor udlandet på henimod 1 mia. kr., således at Færøernes samlede udlandsgæld er af størrelsesordenen 6-7 mia. kr. I forhold til bruttonationalproduktet (eller BFI eller BNI (bruttonationalindkomsten)), som alle er af samme størrelsesorden er Færøernes samlede udlandsgæld således ca. 1,3 (altså 30 pct. større end et helt års BNP), mens den for det offentlige vedkommende er ca. 1,5.

Ser man på den offentlige sektors samlede inden- og udenlandske nettogæld er den aktuelt på 8 – 9 mia. kr. eller en gældskvotient som ovenfor beskrevet på ca. 1,7. For Landsstyret er gældskvoten ca. 1,3. Dette svarer til nettokrav i den private sektor på henimod 2 mia.kr.

Disse størrelsesordener giver kun et fingerpeg om strukturen i gældsforholdene på Færøerne, da de afhænger stærkt af valg af løsning af de ovenfor nævnte begrebsmæssige uklarheder og betydningen af de registreringsmæssige usikkerheder. Men tallene viser klart, at mere end al nettogæld på Færøerne nu er offentlig gæld.

I en vækstmodel af Domar-typen, hvor der skelnes mellem den almindelige budgetbalance og den primære budgetbalance (defineret som forskellen mellem indtægter og udgifter ekskl. rentebetalinger), kan kravene til den fremtidige finanspolitik for stabilisering af gældskvoten (dvs. Landskassens gæld/BNP) analyseres. En nedbringelse af gældskvoten kræver, viser modellen, et overskud på den primære budgetbalance, der som procent af BNP overstiger produktet af gældskvoten og forskellen mellem lånerenten og væksten i BNP. For Færøerne er kravet derfor, med en gældskvote for Landskassen på 1,3, en lånerente på f.eks. 7 pct. i det lange løb og en gennemsnitlig fremtidig forventet nominel vækst i BNP på 2,4 pct. (som forudsat i Genopretningsudvalgets rapport¹⁰), et overskud på den primære balance på mindst 6 pct. af BNP eller 300 mill. kr., for at gældskvoten ikke stiger. På den almindelige budgetbalance svarer det til et underskud på højst 150 mill. kr. Følsomhedsanalyse på gældskvoten, BNP-væksten og renten viser, at med øget gældskvote eller lavere BNP-vækst eller højere rente vokser overskudskravet til den primære balance¹¹, og vice versa.

Hvis gældsafviklingspolitikken udskydes, øges kravene til den fremtidige finanspolitik. Omvendt kan en meget stram gældsafviklingspolitik forstærke den økonomiske krise og således svække væksten yderligere, hvilket skærper betingelserne for gældsafvikling i blot relativ forstand¹². Landskasseunderskuddene for 1989 – 1992 lå i størrelsesordenen 5–600 mill. kr. I 1993 blev underskuddet 388 mill. kr. I finanslovforslaget for 1994 er underskuddet skønnet til 262 mill. kr. De senere års underskud har altså klart overskredet grænsen for, hvad der ville stabilisere gældskvoten. Dertil kommer, at nationalindkomsten fortsat falder, og Færøerne er således ikke nået til en situation med Genopretningsudvalgets begrænsede vækst. Der er således langt igen til at blot relativ gældsafvikling vil kunne påbegyndes.

¹⁰ Forudsætningerne for udvalgets fremregninger ser ikke helt uopnåelige ud, men det forekommer, at meget skal gå godt for blot at nå dertil.

¹¹ Eksempelvis er overskudskravet 510 mill. kr. med en gældskvote på 1,4 og BNP-vækst på 1 pct.

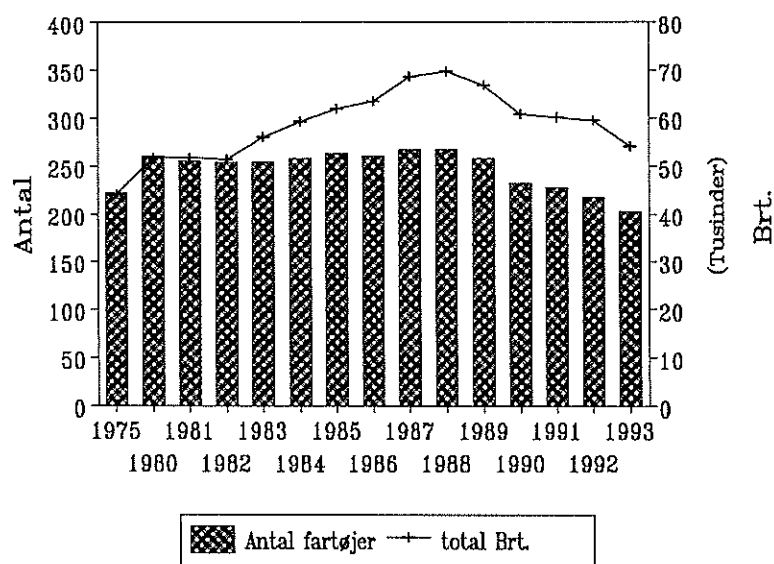
¹² Det skal endvidere bemærkes, at Landskassens gæld i absolut forstand vil vokse yderligere med det anførte underskud på 150 mill. kr. på den almindelige budgetbalance. For at nedbringe gælden skal den almindelige budgetbalance jo udvise et overskud.

3B. Analyse af specielt fiskeripolitikken

3B.1. Økonomisk beskrivelse af fiskeriet

Fiskerflåden er op gennem 1980'erne vokset i antal, og den gennemsnitlige størrelse af fartøjerne er ligeledes steget. Efter 1988 har antallet af fartøjer og total brt. været faldende, men den gennemsnitlige størrelse af fartøjerne er fortsat vokset.

Figur 3.14. Den færøske fiskerflåde 1980 – 1992



Kilde: Årbog for Færøerne, diverse årgange

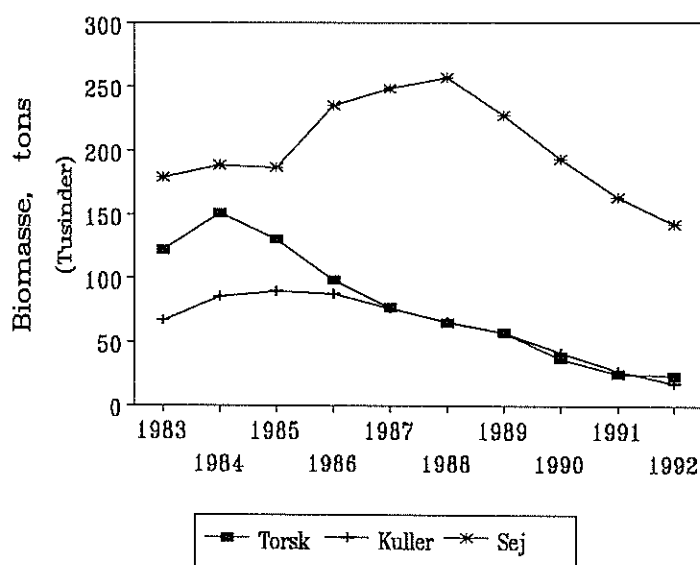
Kapacitetsudviklingen har været kraftigere end udviklingen i brt., fordi den teknologiske udvikling øger effektiviteten pr. brt. (motorkraft, elektronisk udstyr, fangsteknologi mv.). Forudsættes eksempelvis en teknologisk udvikling på 2 pct. om året, skulle samlet brt. falde med 18 pct. over en 10-årig periode, hvis kapaciteten skulle forblive uændret.

Udviklingen i flåden afspejles også i investeringerne i fiskefartøjer. Efter et investeringsniveau på 50 – 100 mill. kr. i 1980 – 1982, øges investeringerne i perioden 1983 – 1988 til et niveau omkring 400 mill. kr. pr. år med absolut toppunkt i 1987, hvor investeringerne var 841 mill. kr. Fra 1989 er der ingen direkte oplysninger om investeringerne, men baseret på udenrigshandelsstatistikken kan investeringsomfanget skønnes til under 100 mill. kr. om året.

Fangstudviklingen er omtalt i afsnit 3A.

Bestandsudviklingen i de tre vigtigste bestande – torsk, kuller og sej – er vist i figur 3.15. Bestandsestimaterne viser faldende biomasse for alle tre arter. Dette er en følge af, at fiskeriindsatsen har været på et relativt højt niveau – et niveau, som var uforeneligt med bl.a. den lave rekruttering, der fandt sted i torske- og kullerbestandene i den sidste del af 1980'erne. Derfor kunne bestandsniveauet ikke fastholdes. For sej er den faldende biomasse især udtryk for en meget høj fiskeriindsats i 1990 – 1992.

Figur 3.15. Bestandsudvikling: Torsk, kuller og sej



Kilde: Det Internationale Havforskningsråd (ICES)

En sammenligning af den færøske fiskerflådes produktivitet de sidste 5 år med den islandske fiskerflåde viser, at den færøske flådes produktivitet – både målt som fangst pr. brt. og fangst pr. fisker – er mellem 25 og 35 pct. af den islandske flådes produktivitet, se tabel 3.2.

Den lave produktivitet er et resultat af det store investeringsomfang i 1980'erne med en stor flåde til følge, kombineret med nedgang i flere af bestandene. Det kan dog her tilføjes, at det kan have betydning for vurdering af den færøske flådes størrelse, at fjernfiskeriet kræver et større antal fartøjer.

Selv om de samlede færøske fangster har været faldende i perioden 1989 – 1993, har produktiviteten været stigende.

Tabel 3.2. Fangst pr. brt. og pr. fisker (fangst ekskl. industrifisk)

Tons		1989	1990	1991	1992	1993
Fangst pr. brt.	Færøerne	2,83	2,95	3,10	2,93	2,62
	Island	7,21	7,03	6,70	6,64	
Fangst pr. fisker	Færøerne	34	32	39	46	46
	Island	133	123	128	137	

Kilde: Gudmundur Magnússon & Tryggvi Herbertsson, The Icelandic and Faroese Economies, July 1994

3B.2. Fiskeripolitikken

3B.2.1. Den generelle udvikling og fiskeripolitikken

I 1970'erne skete der en udbygning af den del af fiskerflåden, som fiskede ved Færøerne. Der var flere årsager til denne udvikling. For det første ekspanderede filetindustrien på land, hvilket krævede øgede landinger af fersk fisk. For det andet indskrænkedes fiskerimulighederne i andre landes fiskeriterritorier på grund af internationale kvoteaftaler og udvidelse af fiskerigrænserne i 1977. For det tredje medførte subsidierne, der blev indført som svar på krisen i 1975 (olieprisstigninger og prisfald på verdensmarkedet for fisk), bl.a. højere landingspriser, hvilket øgede den økonomiske gevinst ved at deltage.

Fiskeripolitikken var indtil da begrænset til hovedsagelig finansieringsbistand i forbindelse med udbygning og modernisering af flåden og fiskeindustrien, dvs. at der blev ført en generel erhvervspolitik, der søgte at stimulere investeringslysten. Denne politik blev gradvist udbygget i slutningen af 1970'erne og i løbet af 1980'erne. Midlerne i denne politik var:

- finansielle ressourcer i form af garantier og forskellige lånemuligheder med henblik på udbygning og modernisering af kapaciteten i både forarbejdningsanlæggene og flåden
- administrativt fastsatte indhandlingspriser til sikring af råvaretilførsler, indkomster i fiskeriet og i mindre grad styring af fiskeriindsatsen
- regulering vha. tekniske bevaringsforanstaltninger med det formål at beskytte bestandene
- diversificering (f.eks. blåhvilling til konsum og fiskeopdræt)

- pris- og driftssubsidier til fartøjsindehaverne til sikring af indkomsterne i fiskeriet
- indtægtssikring af mandskab til sikring af indkomsterne i fiskeriet

3B.2.2. Subsidie-, udlåns- og garantipolitikken

Med indførelsen af subsidierne i 1975 udbyggedes det offentlige engagement i fiskeriet. Der blev indført adskillige subsidieordninger, hvoraf den vigtigste var råfiskefonden, som lagde beslag på mellem 20 og 50 pct. af de samlede subsidier i 1980'erne. Andre vigtige ordninger var fiskernes mindstelønsordning, landingstilskud og driftstilskud, se tabel 3.3. I 1990/91 var der desuden en kondemneringsordning med en økonomisk ramme på 140 mill. kr. for at reducere antallet af fiskefartøjer.

Tabel 3.3. Fiskeristøtten fordelt på støtteordninger 1980/81 - 1992¹⁾

Mill. kr.	1980/81	1983/84	1986	1989	1992 ¹⁾
Mindsteløn	6,0	9,5	12,2	43,5	
Kystfiskerstøtte (udroer)	5,9	7,4	22,1	26,2	
Landingstilskud, ferske fisk	5,6	14,3	22,1	23,9	
Industrifisketilskud	6,5	9,8	19,3	2,7	
Olietilskud	31,0	36,3	3,8	0,0	
Tilskud fra råfiskefonden	67,7	88,3	85,7	232,0	
Agntilskud	5,2	10,8	4,7	0,0	
Driftstilskud	29,3	62,1	87,0	94,8	
Andre tilskud	6,3	24,0	33,6	39,9	
I alt ekskl. lån	163,5	252,1	294,4	462,8	242,2
Långivning	47,3	21,2	69,0	117,4	19,6

¹⁾ Fiskeristøtten blev omlagt i 1990/91 og er siden 1989 reduceret hvert år

Kilde: Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år

Hertil kommer udlåns- og en omfattende garantivirksomhed i forbindelse med ny- og ombygning af fiskefartøjer.

Lånene ydedes fra fonden til fornyelse af fiskerflåden og supplerede normalt den primære finansiering. Endvidere var det muligt at yde garanti for lån fra andre kreditorer.

Udlåns- og garantivirksomheden omfattede også lån og garantistillelse til forbedring af fartøjernes driftsmæssige stilling.

Disse støtteordninger er beskrevet af Det Rådgivende Udvalg og af Strukturudvalget. Udvalgene konkluderer bl.a. følgende:

1. Råfiskefondens pristilskud blev givet på en sådan måde, at både fangst-, forarbejdnings- og salgsleddet mistede markedsforbindelsen. Ændrede forhold slog ikke igennem på prissætningen, da salgsleddet fik fast procentdel, producenterne fast dækningsbidrag og fiskerne en nedadtil fast landingspris. Kun Landskassens bidrag til fonden var ikke fast. Derved blev råfisken betalt for højt til fiskerne, mens prisen var for lav i filetfabrikkerne, og Landsstyret betalte forskellen. Dette kan man ikke – og da slet ikke på lang sigt – gøre med succes, når det er et lands hovederhverv.
2. Råfiskefondens gav tilskud pr. kg, dvs. at øgede fangster gav øgede tilskud, hvilket gjorde det attraktivt med større fartøjer og øget fiskeriindsats.
3. Endvidere søgte fonden at differentiere tilskuddet mellem arterne, således at fiskeritrykket blev flyttet fra arter, hvor der skete en overfiskning, til arter, hvor bestandene kunne tåle en forøgelse af fiskeritrykket. Det medførte dog også her en udnyttelse, som i flere tilfælde ikke var samfundsøkonomisk begrundet.
4. De oprindelige intentioner med råfiskefondens, som var at udjævne prisudsving, hvorved fonden over tid skulle være selvfinansierende, blev ikke opfyldt på noget tidspunkt. En medvirkende årsag hertil var formentlig, at fonden i praksis ofte blev administreret af erhvervet selv og ikke af politikere. Således var tilskuddet absolut og relativt størst for de billigere arter, hvilket måske var fordelingsmæssigt begrundet. Det bidrog til at svække fiskerigrundlaget også for disse arter.
5. Investeringer i fiskefartøjer blev fordelagtigere, da subsidierne var med til at reducere den økonomiske usikkerhed, der knyttede sig til driften. Lån- og garantigivningen var desuden skruet sammen på sådan en måde, at investeringerne for investor blev så godt som risikofrie. Selv om driften ikke

hang sammen, skulle direktion og bestyrelse i rederiet jo aflønnes og honoreres. Lånene var ofte afdragsfrie i 5 år. Ved eventuel konkurs var Landskassen den første, der led tab. En af årsagerne hertil var, at det i lys af risikoen beskedne krav om 10 pct.s egenfinansiering ofte blev fraveget.

Den omfattende subsidiering af fiskeriet (ca. 10 pct. af BNP og 40 pct. af nationalproduktet i fiskerierhvervet) blev fra flere sider begrundet med, at fiskeriet, som er alfa og omega for Færøerne, skulle sikres rimelige økonomiske forhold. Denne argumentation overser, at subsidieringer via falske prissignaler leder til overkapitalisering og er den egentlige årsag til øgede subsidiekrav, når de rette forhold mellem omkostninger og priser viser sig. Dette selvskabte "overkapacitetsproblem" svarer til situationen inden for europæisk landbrug. Landbrug er ikke hovederhverv i EU, og overkapacitetsproblemet får derved ikke så fatale følger.

3B.2.3. Indtægtssikringen af fiskerne

Allerede i 1970'erne blev ordningen med mindsteløn til fiskerne indført. Formålet var at sikre fiskerne en indtægt, som svarede til en indtægt på land. Ordningen var differentieret efter hvilke fartøjer og i hvilke farvande, der blev fisket. Systemet blev finansieret af Landskassen.

Ordningen skal ses i sammenhæng med hyresystemet. Der er i Færøerne i princippet to overenskomster i funktion, brutto- og nettooverenskomsten. I bruttosystemet deler mandskab og fartøj bruttoindtægten fra en fisketur efter en fastsat procentandel. Efter nettooverenskomsten trækkes nogle af omkostningerne (fællesomkostningerne) fra bruttoindtægten, inden der deles mellem mandskab og fartøj. Langt størstedelen af mandskabet er hyret efter bruttooverenskomsten.

Indtægtssikringen er, som også dele af de øvrige subsidier, karakteriseret ved, at gode resultater tilfalder investor (her mandskabet), men hvis det går dårligt, betaler Landskassen. Ordningen er baseret på at sikre en minimumsindtægt pr. måned og er uden "hukommelse", hvilket betyder, at indkomster over minimumsniveauet fra måneder med et godt fiskeri ikke overføres til måneder med et dårligt fiskeri, hvor indkomsterne er mindre end minimumsniveauet¹³. Dette kan medvirke til at opretholde fiskerier med meget ringe indtjeningsgrundlag. Det er klart, at indtægterne i fiskeriet vil svinge, men en udjævning på denne asymmetriske vis er u hensigtsmæs-

¹³ Dette gælder for fiskere på fartøjer > 20 brt. For fiskere på fartøjer < 20 brt. er udbetaling af mindsteløn afhængig af indkomsten i de 3 forudgående måneder.

sig. Hertil kommer, at indtægtssikringen kan tænkes at have påvirket overenskomst-systemet ved, at mandskabets procentandel sænkes, da mandskabet alligevel er sikret en vis indkomst.

Der synes ikke at være nogen tvivl om, at den samlede aflønning af fiskerne lå væsentlig over, hvad samfundet på lang sigt kunne bære.

3B.2.4. Fiskerireguleringen

Denne subsidie- og indkomstregulering blev ikke ledsaget af en tilsvarende fiskeriregulering med henblik på at sikre et højt økonomisk udbytte. Netop i Færøernes tilfælde med det smalle økonomiske grundlag er et økonomisk effektivt fiskeri essentielt. Færøerne er i den enestående situation, at stort set alle bestandene (ekskl. blåhvilling) er lokale, hvilket alt andet lige skulle lette forvaltningsopgaven betydeligt.

Fiskerireguleringen var stort set alene¹⁴ baseret på tekniske bevaringsforanstaltninger (f.eks. lukkede områder og maskeviddebestemmelser). Sådanne ordninger påfører fiskeriet større omkostninger og formindsker derfor i et vist omfang fiskeriindsatsen, hvorved der ydes en vis beskyttelse af bestandene. Den underliggende tendens til overfiskning fjernes imidlertid ikke ved dette reguleringssystem. Ved rent tekniske reguleringer vil den økonomiske rente nemlig være nul i den forstand, at indsatsen drives frem til det punkt, hvor driftsøkonomien netop balancerer. Derved vil indsatsen være særdeles følsom over for ændringer i de biologiske og økonomiske forhold. Hertil kommer, at subsidierne var med til at underminere reguleringen, idet subsidierne nedsætter fiskeriomkostningerne, hvilket tilskynder til øget fiskeriindsats, som reguleringen netop søgte at formindske. Dette førte til krav om øgede subsidier på grund af driftsøkonomiske problemer som resultat af, at øget indsats indebar faldende fangstrater, hvilket..... osv. En skrue uden ende.

I perioden 1976 til 1993 lå fangster af torsk i gennemsnit pr. år 31 pct. over biologernes anbefalinger for total tilladt fangst (eng. TAC). Fangsterne af torsk og kuller lå også i første halvdel af 1980'erne over TAC'en. Indtil midten af 1980'erne anbefalede biologerne en TAC, men derefter formulerede de sig i fangsttryk (som dog nogenlunde korresponderer til fiskeriindsats). De anbefalede at sænke fangsttrykket med omkring 40 pct., hvorved fangsten ville blive maksimeret. For sej var fangsten mindre end TAC i begyndelse af perioden, mens fangsttrykket har ligget over det

¹⁴ Dog var der i perioden frem til 1984 importforbud for nye fiskefartøjer. Og i 1986 blev et licenssystem indført, som dog ingen større virkning har haft.

anbefalede i slutningen af perioden. Det har således ikke skortet på advarsler om overfiskning. Det har som undskyldning for ikke at begrænse fiskeriet til et opretholdeligt niveau været anført, at fagkyndige ikke kunne sige, at det var sikkert, at man var i gang med at ødelægge fremtidens fiskeripotential. Dette er ikke optimal politik overfor usikkerhed. Blot risici ved en ført politik tilsiger forsigtighed.

Samspillet mellem fiskeriet og de øvrige erhverv påvirkedes af den førte fiskeripolitik, se appendiks A. Med subsidierne og indtægtssikringen påvirkes allokeringen af arbejdskraft og kapital til fordel for fiskeriet. Disse midler er mindre skadelige i bierhverv end som led i en fiskeripolitik i en enstrengt økonomi. Der tiltrækkes flere ressourcer til fiskeriet end samfundsøkonomisk ønskeligt og til en højere aflønning, hvilket alt andet lige er med til at gøre det vanskeligere at få rentabilitet i andre erhverv. Endvidere kan med rette spørges om, hvilke andre sektorer, som skulle dække subsidieringen af fiskerierhvervet.

Tiltrækningen af ressourcer ud over, hvad der var nødvendigt, bidrog ikke til øget afkast fra fiskeriet, tværtimod. Den forøgede fiskeriindsats medførte som helhed faldende fangstrater, øgede omkostninger og et negativt bidrag til samfundsøkonomien. Det havde i virkeligheden samfundsøkonomisk været mere fordelagtigt at lade arbejdskraften og kapitalen gå ledig og give dem en vis andel af fiskeriets overskud i stedet, hvilket allerede blev påpeget i den færøske debat midt i 1980'erne.

Hertil kommer, at den øgede fiskeriindsats lå ud over det bæredygtige niveau, hvilket har betydet, at bestandene, som udgør en betydelig del af Færøernes nationalformue, i dag kræver en fredning, som kan bringe dem op på et bæredygtigt niveau igen. Der er altså gjort skade på de fremtidige fiskerimuligheder.

3B.3. Beregning af omkostningerne ved den førte politik

3B.3.1. Metoder og præsenteringsform

Den førte fiskeripolitik har, jf. ovenfor, ikke været ført ud fra økonomiske kriterier, som f.eks. at opnå størst muligt økonomisk udbytte. Spørgsmålet er, hvad Færøerne, givet bestandenes faktiske vækst og rekruttering i 1980'erne, kunne have fået i rente /afkast af fiskeriet ved andre fiskeristrategier, eller sagt på en anden måde, hvad har Færøerne tabt ved at tilrettelægge fiskeriet, som man faktisk har gjort?

I appendiks B er gennemgået en bio-økonomisk model for torsk. Udover at anvende modellen til at beregne omkostningerne ved den førte fiskeripolitik, herunder overin-

vesteringerne, benyttes den til at skønne over værdien af bestanden. Der er også opstillet en model for sej, mens oplysningerne for kuller er for begrænsede til, at det er muligt at operationalisere modellen.

Kilden til øget værditilvækst er bestandenes produktivitet/vækst. Den optimale fangststrategi findes her under hensyntagen til dynamikken i bestanden, som påvirkes af flere faktorer: rekruttering til bestandene, tilvæksten i bestandene og den naturlige dødelighed¹⁵.

De strategier, der ses på, maksimerer det økonomiske udbytte under hensyntagen til forskellige grader af viden om bestandenes fremtidige vækst og rekruttering samt for det første, realistiske svingninger i indsats- og fangstniveauet og for det andet, at udnyttelsen af bestandene sker på et bæredygtigt grundlag, dvs. at nationalformulen i form af fiskebestand skal bevares intakt. I relation til den optimale strategi førte den faktiske politik altså til tab. Opgørelsen af tabet består af følgende tre elementer:

1. Mindre bidrag til BNI¹⁶ i perioden som følge af dårlig tilrettelæggelse af fiskeriet.
2. Mindre bestand i 1992 og dermed dårligere fremtidige fiskerimuligheder.
3. Større fiskeriindsats og dermed overinvesteringer i fartøjer.

3B.3.2. Torsk

I appendiks B er beregningsgrundlaget gennemgået. Pga. datamangel ses der kun på perioden 1985 – 1992.

Det procentvise tab i direkte bruttonationalindkomst (BNI), korrigeret for tabet af fremtidig BNI af en mindre bestand, er de i punkt 1 – 2 ovenfor nævnte. Tabet kan, afhængigt af hvilken strategi der anvendes, opgøres til mellem 20 og 45 pct. af torskefiskeriets BNI eller mellem 186 og 379 mill. kr. i alt i hele perioden. Tabet

¹⁵ Der er også en anden kilde til øget værditilvækst, som ikke medregnes her. Det er at fange en givet kvote/mængde på en omkostningsminimerende måde, dvs. at sammensætte en optimal flådestruktur. Reguleringssystemet med individuelle omsættelige kvoter skulle i princippet sørge for det.

¹⁶ BNI er opgjort for hele torskesektoren, dvs. inkl. fangst-, forarbejdnings- og salgslæddet. Dermed vises torskefiskeriets samlede værdi for Færøerne.

fremkommer som nævnt som en kombination af to effekter, dels tabet stammende fra en forkert tilrettelæggelse af fiskeriet, dvs. det direkte BNI-tab (ca. $\frac{1}{3}$ af tabet), og dels tabet fra en reduceret bestand, der formindsker udbyttet af det fremtidige fiskeri (ca. $\frac{2}{3}$ af tabet).

Hertil kommer det tredje tab som resultat af, at periodens samlede overinvesteringer i fartøjer direkte relateret til torskefiskeriet kan opgøres til mellem 366 og 559 mill. kr. afhængigt af strategi. Den beregnede optimale fiskeriindsats ligger i gennemsnit mellem 16400 og 22300 fiskedage/år. Til sammenligning har den gennemsnitlige faktiske indsats i perioden været 33400 fiskedage/år. Det samlede tab ved den førte politik i perioden 1985 – 1992 kan herefter alene for torskefiskeriet opgøres til mellem 553 og 938 mill. kr. eller ca. 70 – 120 mill. kr. om året. Det er forudsat, at alternativ anvendelse af overkapaciteten ikke er mulig.

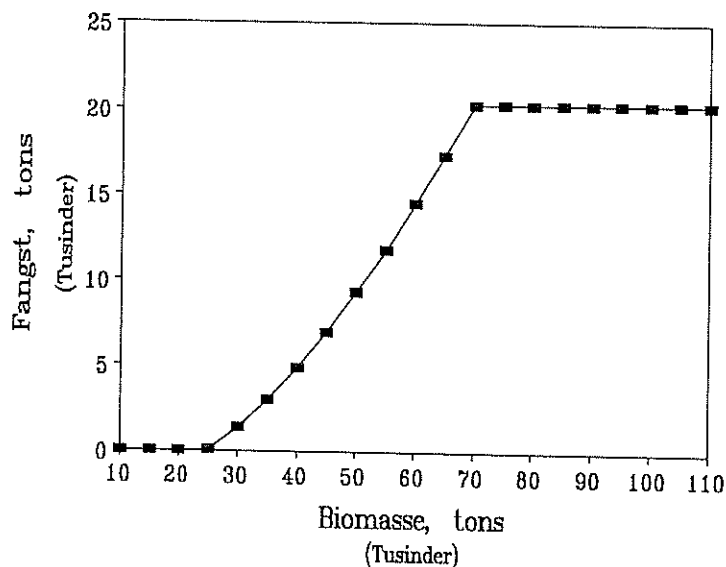
Hvis den gennemsnitlige rekruttering og vækst i perioden antages at være et udtryk for værdierne på langt sigt, vil det økonomiske ligevægtsudbytte maksimeres ved et fiskeriindsatsniveau på 23700 – 26300 fiskedage/år, hvilket vil give en fangst på 17800 – 18600 tons. Dette må formodes at være et rimeligt gæt på et fremtidigt gennemsnitligt udbytte af torskebestanden, hvis den forvaltes ud fra en målsætning om at maksimere det økonomiske udbytte. Strukturudvalget har beregnet de langsigtede fangstmuligheder til at være 28000 tons.

Hver strategi – fiskeripolitik – kan udtrykkes ved en afkastprofil, dvs. afkast i alle fremtidige perioder. Værdien af bestanden er den kapitaliserede værdi af dette fremtidige afkast. Ud fra denne betragtning ville værdien af torskebestanden ved en økonomisk baseret forvaltning, på grundlag af det beregnede ligevægtsudbytte af de historisk givne naturvilkår, som følge af misrøgtning gennem overfiskning og ved en realrente på 5 pct. have været 2118 mill. kr. Den nuværende værdi af bestanden er mindre. En beregning viser, at forvaltes bestanden i fremtiden således, at det økonomiske udbytte maksimeres, er nutidsværdien af det fremtidige fiskeri (= værdi af bestanden) 1871 mill. kr. Disse beregninger forudsætter, at den fremtidige rekruttering og vækst svarer til den gennemsnitlige rekruttering og vækst i perioden 1985 – 1992, hvilket medfører, at bestanden kan opbygges til det optimale niveau på 2 år, hvis fiskeriet indstilles. Disse 2 års manglende fiskeri er forklaringen på forskellen mellem de 2118 og de 1871 mill. kr. i bestandsværdi. Er de kommende års rekruttering eksempelvis kun halvt så stor, hvilket stadig er mere end den observerede rekruttering i 1990 – 1992, vil bestanden kunne opbygges på 3 år. "Bestandskapitalen" er derfor tilsvarende mindre.

Fra et praktisk styringssynspunkt er ligevægtsløsningen relativt uinteressant på grund

af de store svingninger, der forekommer i væksten og rekrutteringen. Disse svingninger må selvfølgelig indgå i fastsættelsen af den årlige TAC/kvote. En praktisk strategi kunne være at basere den årlige kvote på den biologiske vurdering af biomassens størrelse. I den anvendte model kan indsatsen udtrykkes som en funktion af de økonomiske og biologiske parametre og biomassen. Det vil sige, at strategien er baseret på både biologiske og økonomiske kriterier. Ved en årlig opdatering af biomassen og parametrene kan der via funktionsudtrykket opnås et bud på TAC'en, se figur 3.16.

Figur 3.16. Feedback strategi



Denne strategi er anvendt i perioden 1985 – 1992, og resultatet er en gevinst i BNI på 20,9 pct. i forhold til det faktiske fiskeri. Hertil kommer så de besparelser (366 mill. kr.), man kunne have opnået ved at undlade overinvesteringerne.

3B.3.3. Kuller

Også for kuller gælder det, at bestanden er under det bæredygtige niveau, som biologerne anbefaler. Fiskeritrykket (målt som andel af gydebestand, der er fisket) har siden 1988 været stigende på trods af dårlig rekruttering til bestanden siden 1985.

3B.3.4. Sej

Her var det muligt at opbygge en model svarende til modellen for torsk. Resultaterne viser, at udbyttet fra fiskeriet ved andre strategier alene øges, fordi bestanden

fastholdes på et højere niveau end det faktiske niveau i 1992, hvorved værdien af det fremtidige fiskeri bliver større. Beregningerne viser et tab på ca. 80 mill. kr. i hele perioden som følge heraf. Overinvesteringerne ligger omkring 100 – 200 mill. kr.

På basis af modellen er det langsigtede ligevægtsudbytte beregnet til ca. 39000 tons, hvilket svarer til Strukturudvalgets estimat for de fremtidige fangstmuligheder (38000 tons). Indsatsen er ca. 40 pct. mindre end i 1992. Den langsigtede værdi af sejbestanden er opgjort til 1728 mill. kr. (realrenten = 5 pct.). Den nuværende værdi er opgjort til at være ca. 170 mill. kr. mindre. Det bemærkes, at også her er der taget udgangspunkt i den faktiske vækst og rekruttering i 1985 – 1992, som for sej var relativt god.

3B.3.5. Samlet resultat

Alt i alt for disse 3 hovedfiskearter har politikken i perioden 1985 – 1992 medført et direkte tab i BNI på 200 – 300 mill. kr. og overinvesteringer i fartøjer¹⁷ mellem 800 – 1300 mill. kr. Hertil kommer en meget betydelig forringelse af fiskekapitalen, der opgjort som nutidsværdien af tabet af fremtidigt BNI ligger i niveauet 300 – 600 mill. kr. Lægges disse tal sammen, nås et tab i perioden på i alt ca. 2 mia. kr. Hertil kommer tabene på andre fiskearter, f.eks. blåhvilling og rød fisk. Fiskeripolitik er således ikke virkningsløs.

3B.4. Fiskerisektoren, vækst og de fremtidige rammebetingelser

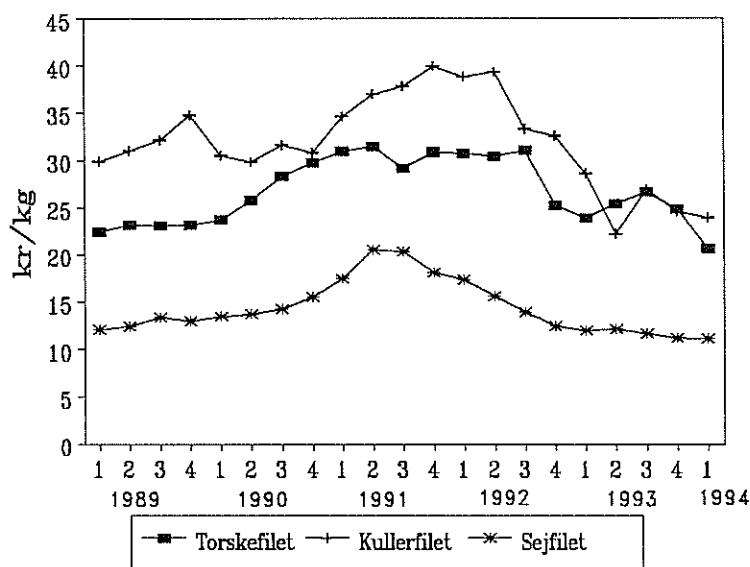
Fiskerisektoren er vital for Færøernes økonomi.

Rammerne for udviklingen i fiskeriet og fiskeindustrien er for det første ressourceudviklingen, som Færøerne inden for de naturgivne svingninger i et stort omfang selv er herre over. For det andet er udviklingen afhængig af prisudviklingen på verdensmarkedet for fisk og fiskeprodukter. Oven på de voldsomme prisfald fra 1991/92 har priserne så småt stabiliseret sig, omend på et lavt reelt niveau.

Perioden 1990 – 1994 er særlig interessant, fordi prisfaldet på det seneste har været nævnt som en faktor, der endelig afdækkede den betydelige krise i færøsk økonomi.

¹⁷ Hertil kommer overinvesteringer i filetindustrien.

Figur 3.17. Udviklingen i filetpriserne for torsk, kuller og sej



Kilde: Hagstova Føroya

Det ses af figur 3.17, at filetpriserne steg dramatisk i 1991, men siden da satte prisfald på 30 – 50 pct. ind frem til primo 1994. Faldet startede medio 1991 for sej, mens priserne holdt sig et stykke ind i 1992 for torsk og kuller. Man kan derfor ikke lægge særlig vægt på udviklingen igennem 1993, med mindre erkendelsen var stærkt forsinket (1 – 2 år). Dette er af betydning for vurderingen af udformningen og timingen af de tiltag, som gennemførtes i 1992 og specielt i 1993, jf. de følgende kapitler.

Det er svært at forudsige den fremtidige prisudvikling, da der er flere faktorer, der trækker i hver deres retning. GATT-aftalen, EØS-aftalen og fortsat substitution af torsk med billigere arter taler for en meget moderat prisudvikling, mens forventet øget efterspørgsel efter sundere madvarer, fald i tilførsler af russiske torsk samt aftagende fiskeri efter den vigtigste af de billige arter (Alaska Pollack) trækker i den anden retning. Langt de fleste synes dog at mene, at priserne ikke vil stige tilbage til niveauet i 1990/91. Sandsynligvis vil priserne rette sig, i bedste fald op til niveauet *før* prisstigningerne, men forventningen er, at prisen ikke retter sig helt.

Dette stiller store krav til udviklingen i konkurrenceevnen, herunder specielt udviklingen i omkostningsniveau (løn) og produktivitet, i den færøske fiskesektor. Med eksogent givne verdensmarkedspriser og med mængder, der er begrænsede og bestemt af fiskeripolitikken, er eksportindtægterne i fiskeriet og fiskeindustrien i praksis eksogent givne. Fald i verdensmarkedsprisen kræver derfor reelt en lønnedgang eller en produktivitetstigning af samme størrelsesorden (hvis profitandelen forudsættes uændret). Set i den sammenhæng er fleksible aflønningssystemer nødvendige

for at sikre tilpasning til ændrede eksogene forhold. Indtægtssikringen af fiskerne er med til at sikre lønstivhed. Manglende tilpasning i lønudviklingen kan i yderste konsekvens medføre, at det ikke kan betale sig at fiske og videreforarbejde fisken pga. profitklemme.

For standardprodukter på verdensmarkedet er ovennævnte betragtninger omkring konkurrenceevnen relevante. Yderligere elementer indgår, hvis mere specifikke produkter produceres. Hvis eksempelvis Færøerne via markedsføring kan synliggøre sine fiskeprodukter som værende af særlig høj kvalitet (måske fordi de stammer fra et ikke-forurenet område) og dermed opererer på et andet marked (med en højere pris), er man ikke så afhængig af udviklingen på verdensmarkedsprisen på standardvarerne, og man er i højere grad medbestemmende på prisudviklingen. Men det er stadig nødvendigt at have muligheder for omkostningstilpasning ved ændrede afsætnings- og prisforhold.

Reallønsudviklingen inden for fiskeriet og fiskeindustrien vil på lang sigt være bestemt af produktivitsudviklingen og realprisstigninger på fisk og fiskeprodukter, hvis sektoren skal forblive konkurrencedygtig. Men som nævnt kan reallønsudviklingen forbedres, hvis der satses på produkter med en forventet gunstigere prisudvikling.

Med de udsigter, der eksisterer for fiskeriet ved Færøerne og i andre landes fiskeriterritorier, er det største kortsigtede problem inden for både fangst- og forarbejdningssektoren overkapaciteten.

I fiskeindustrien er der med dannelsen af United Seafood med 19 af de 22 filetfabrikker taget skridt til rationaliseringer og effektiviseringer. Således, jf. årsberetning 1993 fra Finansieringsfonden af 1992, er kun 10 fabrikker holdt åbne i efteråret 1993. I sommeren 1994 var 7 – 8 fabrikker i funktion.

I fangstsektoren må det formodes, at indførelsen af reguleringssystemet baseret på individuelle omsættelige kvoter kan give den nødvendige tilpasning af kapaciteten. Der kan dog imødeses begyndervanskeligheder, idet der er lagt begrænsninger på omsætteligheden. Eksempelvis kan permanente sammenlægninger af kvoter kun ske ved køb af både skib og kvote. Det er heller ikke muligt at pantsætte kvoten, hvilket kan gøre det særdeles vanskeligt at få gennemført tilpasningen, da køberen, som jo skal betale sælgeren for kvoten, ikke kan skaffe kapital med sikkerhed i det fremtidige fiskeri, dvs. i kvoten. Hertil kommer, at de relativt ringe udsigter for bestandene af torskefisk må antages at påvirke kvoteprisen negativt. Dette kan betyde, at tilpasningen i flåden reelt vil ske via konkurser og dermed i højere grad

på basis af konkurrence på finansielle kilder end konkurrence på økonomisk effektivitet. Dermed kan tilpasningsprocessen trækkes i langdrag, og der kan tilmed være en risiko for, at det er de forkerte fartøjer, som udgår af fiskeriet. Det skal dog bemærkes, at i andre lande, hvor et tilsvarende kvotesystem er indført, har der også været begrænsninger på omsætteligheden ved systemets indførelse. Efter en vis periode er begrænsningerne ofte blevet ophævet i erkendelse af, at en stor grad af omsættelighed er en forudsætning for, at systemet kan fungere efter hensigten. Der foreligger da også i øjeblikket forslag om smidiggørelse af systemet, som diskuteres og indgår i myndighedernes aktuelle overvejelser på Færøerne. Færøerne skal dog nok igennem en proces som i andre lande, hvilket – med de nævnte erfaringer – ikke var nødvendigt. Dermed forlænges og uddybes den færøske krise unødigt.

Færøernes fiskeeksport er karakteriseret ved en lav forædlingsgrad (for eksempel primær forarbejdning til file, som derefter anvendes til videreforarbejdning). Hovedprodukterne er file, saltfisk og frossen helfisk (især laks). Andelen af forædlede varer er de senere år øget, men kun ganske svagt. Dette produktmix passer fint ind i de europæiske fiskefabrikker, som for EU's vedkommende er underforsynede med råvarer fra EU's egen fangstsektor. Det har derfor i en lang periode været fristende at fastholde dette eksportmix, da det gav nogenlunde pæne priser. Forøgelsen af eksportværdien i perioden frem til 1991 har således i stor udstrækning været baseret på øget fiskeri og fangster af de kendte arter samt lakseproduktionen fra havbrugene.

I detailvaresektoren, herunder specielt supermarkedskæderne, er der i de senere år sket en betydelig koncentration, bl.a. gennem meget store indkøbskæder. Disse detailhandelskæder sætter i langt højere grad end tidligere dagsordenen med hensyn til vareudbudets sammensætning. Disse kæder lægger bl.a. vægt på:

- innovation i et samspil mellem kæde og producent
- kapacitet og stabilitet
- et relativt bredt produktmix

Hertil kommer, at efterspørgslen efter fisk/fiskeprodukter i stigende omfang retter sig efter færdigretter eller versioner heraf. I Danmark er Rahbækfisk, der indtil april 1994 var en del af Foodmark-koncernen, et godt eksempel på en virksomhed, der opfylder indkøbskædernes ønsker. Denne udvikling mod øget koncentration i detail- og indkøbsleddene må formodes at fortsætte og udvikle sig til også at omfatte producentledet. Hertil kommer, at andelen af forædlede produkter også vil fortsætte med at stige.

Med udsigterne for fiskeriet på mellemlangt sigt, hvor fangstmængderne samlet set må formodes ikke at stige væsentligt, er der ingen tvivl om, at øget samfundsmæssig værditilvækst af fiskeriet kræver en øget forædling.

Det kan for Færøernes vedkommende betyde, at øget forarbejdning af fiskeprodukterne vil kræve en helt anden og mere dynamisk organisering af sektoren end hidtil. Opdelingen af salg og produktion i separate enheder er således ikke vejen frem, hvis øget forædling er målsætningen. Her kræves et tæt samarbejde mellem producent og indkøbskæde, således at ændringer i forbrugernes efterspørgsel kan imødekommes hurtigt og effektivt.

Altså: Væksten i fremtiden vil, givet de begrænsede fangstmængder, være bestemt af evnen til omkostningsminimerende adfærd (dvs. på kort sigt at eliminere overkapaciteten) i både fangst- og forarbejdningssektoren. På lidt længere sigt vil væksten være bestemt af dels omstillingsevnen til ændrede markedsvilkår, dels mulighederne for at øge værditilvæksten af fisken i forarbejdningen. Man må altså forsøge at "følge fisken længere på vej mod markederne" i samarbejde med de internationale indkøbs- og detailed.

4. Færøerne: En lille og usikker økonomi

De økonomiske relationer mellem Færøerne og Danmark er i stadig større grad blevet reduceret til, at der betales Landskassen et fast årligt indeksreguleret beløb. Dette svarer egentlig til et lille selvstændigt land med en betydelig udlandsformue i form af indeksobligationer.

Færøernes økonomi præges som følge af naturgivne forhold af betydelige udsving på grund af afhængigheden af fiskeprodukter, hvor der er betydelig usikkerhed både om det fremtidige prisniveau og om det fremtidige fangstniveau. Det forøger usikkerheden i Færøernes økonomi, at et års fangstniveau påvirker forholdene i året efter, således at der kan ske nedfiskning og dermed forringelse af fiskebestandskapitalen.

Derudover har Færøerne et aktiv, hvis værdi er uhyre vanskelig at vurdere, nemlig undergrunden. Der er tale om en dobbelt usikkerhed, nemlig:

- om og i hvilket omfang der er olie
- hvad bliver de fremtidige energipriser (vil de ligge på et niveau, der gør det rentabelt at udnytte en eventuel olieforekomst)

Det kan således konstateres, at Færøernes økonomi er meget sårbar over for naturgivne forhold. Indkomstoverførslerne fra staten – ca. 15 – 20 pct. af BNP – udgør det stabile element i økonomien.

4.1. Konjunkturudjævning og dens problemer

Der kan sondres mellem *risiko* og *usikkerhed*.

På visse områder – f.eks. mange forsikringsområder – er forholdene præget af betydelige svingninger over tid, samtidig med, at det er muligt at forudsige de langsigtede gennemsnitsværdier med forholdsvis stor nøjagtighed. Det gælder f.eks. stormskader. Her er det forholdsvis simpelt at "konjunkturudjævne". Man kan henlægge til reserver i perioder med forholdsvis få skader, fordi man ved, at man har været specielt heldig, og man kan bruge af reserverne i andre perioder, hvor man har været specielt uheldig.

På det nationaløkonomiske område er der generelt en tendens til at undervurdere vanskelighederne ved en sådan politik. Betragter man f.eks. statsbudgettet, er det

let at sige, at staten skal balancere sine budgetter over konjunkturcyklen. Dvs. underskud kan tillades i år, hvor arbejdsløsheden ligger over det langsigtede gennemsnitsniveau, eller hvor bytteforholdet har været specielt ugunstigt for landet.

Problemet er blot at vide, hvad der er et gennemsnitsår. Betragter man den danske politik de sidste 30 år, er det klart, at ideen om, hvad der er "normalkonjunktur", "normalarbejdsløshed" og "normalt bytteforhold" har svinget kraftigt. Ingen kan i dag vide, om man om 10 år vil betragte f.eks. 1993 som et højkonjunkturår i dansk økonomi. I 1960'erne var der i Danmark krisemøder og regeringsindgreb, når arbejdsløsheden steg nogle få tusinde mand. Man indførte i 1975 en midlertidig momsnedsættelse for at udjævne den temporære konjunkturedgang, der satte ind i 1974, indtil man i løbet af et par år kom tilbage til den fulde beskæftigelse fra 1960'erne, der var at betragte som normalkonjunkturen.

Problemet med definition af "normalkonjunkturer" og "normalt bytteforhold" er langt vanskeligere for meget specialiserede økonomier, hvad enten der er tale om kaffe, olie eller fisk. Det er velkendt, at der i råvareproducerende lande er gjort mange forsøg på at stabilisere priserne på sådanne produkter gennem oprettelse af prisstabiliserende råvarefonde, og at disse forsøg normalt er endt med disse fondes fallit, fordi man er kommet til at opkøbe til for høje priser.

Det er lærerigt at betragte de danske synspunkter på olieområdet, for så vidt angår de fremtidige priser. Efter 1. og specielt 2. oliekrise var det helt klart, at skønnet over både normalprismiveauet og pristrenden for olie ændrede sig. I Danmark indførtes afgift på olie, da olieprisen var på over 30 dollars pr. tdr. Formålet var angiveligt at sende forbruger og erhvervsliv et signal fra regeringen om, hvorledes oliepriserne ville blive på lidt længere sigt, så beslutningstagerne kunne træffe de optimale beslutninger herudfra.

Der var meget få tanker fremme om, at det måske ville være nok så klogt at yde *tilskud* for at nedbringe prisen på olien ud fra en betragtning om, at olieprisen var temporært for høj i forhold til det forventede prisniveau på lidt længere sigt.

Det kan derfor ikke nok understreges, at det for Færøerne med deres ensidige erhvervsstruktur er vanskeligt at bedømme, hvad der er "normalkonjunktur", og at man bør have dette forhold for øje, når man bedømmer den færøske makroøkonomiske politik. Der er dog et område, nemlig kvotepolitikken på fiskeriområdet, der i et vist omfang vil kunne bidrage til stabilisering.

4.2. Færøerne og risikoallokering

Økonomer beskæftiger sig med spørgsmålet om *optimal risikoallokering*, dvs. spørgsmålet om, hvordan risiko mest hensigtsmæssigt fordeles mellem forskellige agenter. Dette spørgsmål er helt afgørende i al analyse af Færøernes økonomiske forhold, både for så vidt angår fortid og fremtid.

Der er to modstridende hensyn at tage:

- almindelig risikoaversion taler for en form for risikospredning
- incitamentshensyn taler for, at der ikke skal være for megen risikospredning, således at beslutningstagerne selv opnår resultatet af sine handlinger

Denne konflikt er f.eks. kendt fra forsikringsområdet, både for så vidt angår tings- og ansvarsforsikring og hvad angår arbejdsløshedsforsikring.

Risikoaversion taler for, at den enkelte forsikrer sig, hvilket er en måde at sprede risiko på et stort antal. Omvendt taler incitamentshensyn ofte for, at der ikke skal være for megen forsikring. En ung mand vil passe bedre på sin bil eller sin cykel, hvis han ved, at han selv skal bære en del af tabet eller det hele. Han er mindre tilbøjelig til at parkere en 6000 kr. racercykel foran et værtshus på Vesterbro i København, hvis han selv skal betale, hvis den bliver stjålet. Det er kendt som et "moral hazard"-problem.

Det kan som et kuriosum nævnes, at allerede i Norske Lov fra 1687 er man opmærksom på dette problem. I reglerne om tegning af forsikring står der:

"Skulle og nogen ville paa adskillige Stæder lade forsikkre sit Skib, eller Gods, da maa det vel skee, naar alle saadanne Forsikkringer ikke opløbe tilsammen mere end de ni tiende Dele af samme forsikkrede Skibs, eller Godsis, rette Værdi. Gaar det derudover, da være det af ingen Kraft, og de, som saadan underfundighed beganget have, miste hvis de til Forsikkringspenge, som kaldis Premie, udgivet have."

Denne problemstilling er værd at have for øje, da den dukker op i forskellige sammenhænge i analysen af Færøernes økonomiske situation og af den førte økonomiske politik.

I nærværende kapitel betragtes den makroøkonomiske risikoallokering, dvs. risikoallokeringen mellem Færøerne og den øvrige verden. I kapitel 7 diskuteres spørgsmålet om risikoallokeringen i forbindelse med erhvervsinvesteringer mellem private

beslutningstagere, Landsstyre og långivere.

Når incitamentshensyn trækker i én retning og risikoaversion i en anden, er det optimale en form for *forsikring med en vis selvrisiko*. Det er da også princippet i forbindelse med langt de fleste forsikringer, hvor den enkelte forsikringstager har nogen som helst indflydelse på risikoen, hvad enten det er brandforsikring, tyveriforsikring eller arbejdsløshedsforsikring.

4.2.1. Makroøkonomisk risikoallokering

Som foran påpeget har Færøerne på grund af de naturgivne forhold ganske stor usikkerhed om den fremtidige indkomst. Færøerne har vel overordnet set teoretisk fire muligheder for at komme af med en del af denne betydelige risiko. Der er her set bort fra konjunkturudjævning, da det dels ikke er let, dels ikke fjerner risikoen som sådan.

Mulighederne er:

1. Opbygning af et mere diversificeret erhvervsliv, således at der opnås en større uafhængighed af fiskerisektoren.
2. Salg af virksomheder/realaktiver (skibe, evt. inkl. fiskekvoter, filetfabrikker, erhvervsejendomme, banker) til udenlandske investorer, således at disse bærer en del af risikoen forbundet med pris- og mængdeudsvingene i fiskerisektoren. Provenuet anbringes herefter i obligationer eller aktier. I begge tilfælde opnås en nedbringelse af den totale risiko for den færøske befolkning. Denne løsning kan kaldes den østeuropæiske løsning. Som bekendt køber udlandet i dag i stort omfang virksomheder og ejendomme i Østeuropa. Ved denne model er det i parentes bemærket muligt at have en noget større udlandsgæld. Der kan være grund til at nævne, at det forhold, at Føroya Banki delvis var ejet af Den Danske Bank og ikke af færøske aktionærer, mindskede Færøernes tab ved krisen i 1992/93 med ca. 600 mill. kr.
3. "Forsikringsaftale" med Danmark, dvs. en aftale, hvor det danske tilskud til Færøerne afhænger af den økonomiske udvikling på Færøerne, dvs. en form for indkomstafhængighed i transfereringerne. Det skal bemærkes, at der selvfølgelig ikke behøver at være tale om en formel forsikringsaftale, hvor det er nøjagtig fastlagt, hvorledes tilskuddene til Færøerne skal afhænge af den økonomiske udvikling på Færøerne.

4. Helt eller delvis salg eller udleje af det mest usikre af alle aktiver på Færøerne, nemlig udvindingsrettigheder til undergrunden.

For en ordens skyld bemærkes, at emigration ikke er medregnet i de ovennævnte muligheder. Emigration er imidlertid med til at mindske konjunkturudsvingene på Færøerne.

De ovennævnte teoretiske løsninger er imidlertid ikke alle praktisk realisable, specielt ikke i et sådant omfang, at det vil gøre nogen afgørende forskel for Færøerne.

ad 1:

Som følge af det beskedne antal indbyggere på Færøerne og øernes beliggenhed er det vanskeligt at se, hvorledes der skulle kunne opbygges en blot nogenlunde effektiv eksportindustri, der ikke direkte eller indirekte er knyttet til fiskerierhvervet. Det er særdeles vanskeligt at opbygge en sådan industri, når man hverken har en komparativ fordel af en eller anden form (beliggenhed, råvarer osv.) eller en historisk tradition og dermed en ekspertise inden for området. Turisme bliver nok heller aldrig af væsentlig økonomisk betydning.

ad 2:

De færøske virksomheder har typisk været meget små, specielt set i lyset af international diversifikation. Ingen af dem har en sådan størrelse, at udlændinge kan tænkes at ville købe aktier i dem som rene porteføljeinvesteringer. Det kan ikke udelukkes, at fiskefiletfabrikker og banker kunne blive udenlandsk ejet, men interessen vil næppe være stor. Der vil være betydelige kontrolproblemer, og der kan være en frygt for, at politikerne vil begunstige lokalt ejede virksomheder.

Af samme årsag er det også vanskeligt at forestille sig, at nogen udenlandsk investor skulle finde på at lægge en helt ny produktion på Færøerne. Hertil skal så lægges alle de andre forhold, der gør, at Færøerne ikke er en nærliggende placering for ny produktion.

På grund af den ringe bystørrelse på Færøerne har man end ikke store erhvervsejendomme, som kunne være attraktive for udenlandske investorer, svarende til situationen i Østeuropas større byer.

Generelt må man nok konkludere, at effektivitetshensyn taler for, at den altafgørende del af den færøske nationalformue (realaktiver og virksomheder) ejes af færøske investorer. Undtagelserne på lidt længere sigt er muligvis banker, større fiskerbåde og filetfabrikker.

ad 3:

Statstilskuddene til Færøerne har som tidligere nævnt bevæget sig i retning af et fast indeksreguleret beløb om året. Selv i det – hypotetiske – tilfælde, at Færøerne bliver betragtet som værende Danmark fuldstændig uvedkommende, må det siges at være en inoptimal kontraktudformning. Færøerne har ikke mange gode muligheder for at komme af med al den risiko, man har fra naturens hånd. Som det vil blive påvist senere, udgør nutidsværdien af de danske overførsler et beløb, der væsentligt overstiger værdien af al fast ejendom og alle virksomheder på Færøerne. Denne støtte og dens udformning repræsenterer Færøernes vigtigste mulighed for at skaffe sig mindre usikkerhed om fremtiden. Det vil sige, at der er mulighed for at indgå en forsikringsaftale, der stiller både Færøerne og Danmark bedre.

ad 4:

Det er uhyre usikkert, hvad de eventuelle færøske olieforekomster er værd. Specielt er det uhyre vanskeligt at sælge dem "på det åbne marked", fordi køberne vil være skeptiske med hensyn til, om der ikke vil ske stramninger og reforhandlinger, såfremt der virkelig skulle være større mængder af olie, det kan betale sig at udvinde. Sådanne reforhandlinger har været reglen og ikke undtagelsen de steder, hvor lande har solgt olie- og mineralrettigheder.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at der etableredes en eller anden form for samarbejde mellem Danmark og Færøerne på dette område. Der kan tænkes mange former herfor, jf. afsnit 2.4.

Det, der i denne forbindelse er vigtigst, er at få løst spørgsmålet om risikofordeling. Olierettighedernes værdi kan være alt lige fra negativ (udforskning mv., som er spildt, hvis geologiske og kommercielle forhold, som oliepriser, omkostninger mv., gør udvinding umulig eller urentabel) til overordentlig positiv, hvis forholdene viser sig gunstige. Det første resultat er nok mest sandsynligt, mens positive resultater er stadig mindre sandsynlige, jo større beløb man forestiller sig. Derved minder olierettighederne meget om en lotteriseddel, hvor man er helt sikker på at skulle betale for købet heraf (udforskning mv.), men hvor man kan blive lidt eller meget velstående, men med stadig lavere sandsynlighed.

Det er dette risikospørgsmål, som det er vigtigst at få løst ved nævnte samarbejde. De fordelingsmæssige spørgsmål er allerede omtalt i undergrundsaf-talen af 1992 og protokollater i forbindelse med låneaf-talen i oktober 1993. Det bebudes, at der snarest optages forhandlinger herom. Udvalget vil derfor ikke behandle disse spørgsmål yderligere.

Sammenfattende må det derfor konkluderes, at de danske transferinger repræsenterer Færøernes bedste mulighed for at formindske den færøske økonomis følsomhed over for usikkerhed som følge af sving i indkomstniveauet.

4.3. Risikoallokering og statslige overførsler til Færøerne

Den danske stat yder som nævnt betydelige tilskud til Færøerne og har gjort det i en årrække. Samtidig har den færøske befolkning været fritaget for at betale stats-skat.

Frem til udgangen af 1987 blev statstilskuddene til Færøerne i høj grad ydet i form af refusioner til Landskassen af statens andel af udgifterne, for så vidt angår de såkaldte fællesudgifter. Systemet havde en række svagheder, som også kendes i forbindelse med den danske stats refusioner til kommuner og amter. Der er ikke tilstrækkelig sammenhæng mellem hvem, der beslutter, og hvem, der betaler, og på grund af tilskuddene på de forskellige områder er der betydelige muligheder for tilskudstænkning. Det kan medføre for høje udgifter og utilstrækkelig kontrol. (jf. f.eks. spørgsmålet om for store udbetalinger af sociale ydelser på Færøerne med dansk refusion).

Der er siden omlægningerne i 1987 sket en fortsat udvikling i retning af, at statens tilskud til Færøerne udbetales i form af bloktilskud, senest i forbindelse med udgifter på det sociale område. I tabel 4.1 er vist udviklingen i tilskuddene til Færøerne siden 1979. Tallene indbefatter dels kontante betalinger, dels statens udgifter på Færøerne. Det er værd at bemærke, at tilskuddene har udgjort en forholdsvis konstant andel af det danske bruttonationalprodukt, mellem 1,10 og 1,24 promille.

Da der ikke er tal for det færøske BNP i hele perioden, er tilskuddene ikke vist i procent heraf. Niveauet har dog ligget omkring 15 pct., i de sidste år omkring 20 pct.

Ideen bag udgiftsreformen i 1987 var at tilskuddet til Færøerne skulle låses fast, målt i købekraft (for offentlige udgifter). Bloktilskuddene bliver nemlig reguleret med den gennemsnitlige reguleringsprocent for det danske statsbudget. Groft sagt vil det antagelig indebære en regulering ret tæt på almindelig pristalsregulering. Dvs. tilskuddene må forventes at falde (ganske langsomt) i pct. af det danske BNP.

Tabel 4.1. Danske tilskud til Færøerne

År	Tilskud i mill. kr.	Tilskud i promille af dansk BNP
1979	383	1,10
1980	433	1,16
1981	482	1,18
1982	569	1,23
1983	620	1,21
1984	677	1,20
1985	726	1,18
1986	773	1,16
1987	814	1,16
1988	889	1,21
1989	954	1,24
1990	976	1,22
1991	996	1,20
1992	1022	1,20
1993	1044	1,18

Kilder: Rigsombudsmanden på Færøerne, Beretning 1993
 Det Rådgivende Udvalgs beretning, diverse år
 Statistisk Årbog

Den grundlæggende idé bag hele reformen var, at Færøernes overførsler fra Danmark skulle være helt uafhængige af, hvad der skete med den færøske økonomi.

Set ud fra en incitamentstankegang og en administrationstankegang er dette forståeligt. Man undgår de forvridende effekter, der var forbundet med de procentvise refusioner, og man undgår administrativ kontrol. Kan der f.eks. rationaliseres i den offentlige færøske sektor, tilfalder gevinsten Landskassen ubeskåret osv.

Formelt set er tilskuddet ikke fuldstændigt uafhængigt af, hvordan det går på Færøerne. Tilskuddets størrelse kan tages op til revision, såfremt der sker store ændringer i Færøernes (eller for den sags skyld Danmarks) økonomi. Men det er også klart, at det ikke var ideen, at det skete. Det blev antagelig af Folketinget set som en væsentlig fordel, at man ikke hvert år skulle tage stilling til overførslerne til Færøerne.

På det tidspunkt, da tilskudsreformen trådte i kraft, var tilskuddene efter en objektiv målestok favorable for Færøerne, som det vil blive nærmere gennemgået i kapitel 6. Tilskuddene er ikke blevet ændret siden, på trods af, at de blev fastsat i 1987 – Færøernes højkonjunkturår par excellence – og man i dag har en alvorlig økonomisk krise.

Som nævnt er den gennemførte ordning forståelig ud fra en snæver incitaments- og kontroltankegang. Den er også forståelig ud fra en politisk tankegang. Man slipper for hvert år at skulle tage politisk stilling til spørgsmålet fra dansk side.

Set ud fra en risikomæssig synsvinkel er ordningen ikke hensigtsmæssig. Tendensen i EU går eksempelvis i retning af stadig stigende udjævning mellem rige og fattige områder. Og der er – til supplerende af de allerede eksisterende regionale fonde – tanker fremme om, at der skal oprettes særlige konjunkturudligningsfonde, således at lande og områder, der udsættes for særlige chok, får tilskud.

Pointen er ikke, at Danmark har ydet for lidt til Færøerne. Der kan med god grund argumenteres for, at der i flere år er ydet for meget, Færøernes højkonjunktur og den fulde beskæftigelse taget i betragtning. Pointen er, at tilskuddet ydes på en u-hensigtsmæssig måde, hvor tilskuddet er uafhængigt af, hvordan det går Færøerne.

Det er *ikke* holdbart at lægge så stor vægt på incitamentshensynet, at man når til dette resultat.

Jo større generel usikkerhed, der er, dvs. usikkerhed, der ikke er knyttet til Færøernes økonomiske politik, jo større grund er der til, at tilskuddet gøres afhængigt af økonomien på Færøerne. Det forstærkes af muligheden for emigration til Danmark, med heraf følgende større transfereringsudgifter for den danske offentlige sektor, i en arbejdsløshedssituation.

Sammenfattende må der drages følgende konklusioner:

- Færøerne har fra naturens hånd en økonomi, der vil være underkastet betydelige svingninger
- Færøerne har begrænsede muligheder for at mindske den usikkerhed, der er en følge af afhængigheden af fiskerisektoren
- det danske tilskud på omkring 20 pct. af Færøernes aktuelle BNP er den vigtigste mulighed for at skabe en mere optimal risikoallokering, der samtidig medfører mindre usikkerhed

Det politiske problem ved en sådan ordning er selvfølgelig, at det må afhænge af et politisk skøn fra år til år, hvor meget tilskuddet skal ændres. Det er næppe hensigtsmæssigt med en formaliseret ordning, hvor tilskuddet bestemmes ud fra en formel, hvori indgår vækst i BNP, beskæftigelse, udsving i fiskepriser osv.

Herved kommer der et element af vilkårlighed ind i fastsættelsen af de færøske tilskud. Det er imidlertid et utilstrækkeligt argument for den nuværende ordning, at man derved ved, hvad man har. Uanset om tilskuddet er kendt, ved man nemlig ikke noget om, hvorledes fiskepriser og konjunkturer, fiskerigrænser og fiskeri mv. udvikler sig. Det er derfor forkert at tro, at den *totale* usikkerhed for Færøerne bliver større, hvis de faste tilskud afløses af en ordning, hvor det i fastsættelsen af tilskuddene søges inddraget, hvorledes det i øvrigt går på Færøerne.

5. Nationalformue, investering og opsparing

Formålet med dette kapitel er at give en kortfattet oversigt over nogle meget centrale størrelser i færøsk økonomi. Vægten er lagt på at angive størrelsesordener, som kan danne grundlag for den efterfølgende analyse. Derudover belyser tallene også den i kapitel 4 foretagne diskussion af Færøernes mulighed for at mindske deres risiko som følge af udefra kommende begivenheder.

Til analyseformål kan det være hensigtsmæssigt at opdele den færøske nationalformue i fire bestanddele:

- handelsværdien af samtlige privatejede realaktiver
- nutidsværdien af de danske tilskud til Færøerne
- værdien af fiskebestandene
- udlandsgælden

I dette afsnit vil der blive set bort fra værdien af fiskeressourcer. Men selvfølgelig er det relevant at diskutere dette forhold, specielt i forbindelse med dels overfiskeriet i 1980'erne, dels i forbindelse med "kapitalopbygningen", der skal foregå de kommende år gennem et beskedent fiskeri og en deraf følgende vækst i bestanden. Ellers får man et for positivt indtryk af Færøernes produktion historisk set – og et for pessimistisk billede de kommende år. Det skal dog nævnes, at "ressourcerenten" er forholdsvis begrænset og slet ikke af samme størrelsesorden som værdi af øvrig nationalformue eller nutidsværdien af danske overførsler.

5.1. Værdien af realaktiverne

Det er kompliceret at opgøre værdien af et lands realkapital. Det er specielt kompliceret på Færøerne, fordi:

- der ikke foreligger offentlige vurderinger af ejendomme
- markederne både for realaktiver og for kredit er noget kaotiske

Ikke desto mindre er det værd at foretage et summarisk skøn for at få en idé om *størrelsesforholdene*. Et overslag kan dannes på to måder:

- man kan anvende skøn over nationalformue/BNP-relationen fra lande, hvor man har et rimeligt skøn, og så anvende disse på Færøernes BNP

- man kan skønne ud fra akkumulerede investeringer

Den sidste metode er imidlertid ikke særlig velegnet, når man har en økonomi, hvor der er sket store urentable investeringer, og hvor der i øvrigt har været et kraftigt konjunkturomslag.

Man bør derfor holde sig til den førstnævnte metode.

I Danmark udgør værdien af de faste ejendomme ekskl. veje, broer og lignende offentlige anlæg ca. 2 x BNP. De faste ejendomme udgør den væsentligste del af et lands nationalformue. Dertil skal så lægges maskiner, transportmidler osv. Et ofte anvendt skøn er, at den samlede nationalformue udgør ca. 3 x BNP.

Alternativt kan man selvfølgelig beregne den andel af bruttonationalproduktet, der går til kapitalafkast, dvs. fra BNP trække afskrivninger, lønindkomst og aflønning af selvstændiges arbejdsindkomst. Derved når man til et skøn på, at måske 20 – 25 pct. af BNP går til kapitalafkast. Dvs. skønnet på nationalformue på 3 x BNP indikerer en real profitrate på omkring 7 pct., hvilket næppe er helt urealistisk.

I 1988 – det sidste år med højkonjunktur – lå Færøernes BNP på 6,4 mia. kr. I dag skønnes det at ligge på 5 mia. kr. Dvs. hvis man anvender et forhold på 3 for et skøn over værdien af Færøernes samlede realaktiver ekskl. veje, broer og lignende offentlige anlæg, fås ca. 15 mia. kr. Det forhold, at specielt værdien af boligerne måske snarere vil have et fast forhold til nationalindkomsten og ikke til nationalproduktet, kunne isoleret set tale for et højere skøn. Nationalindkomsten på Færøerne ligger i dag ca. 10 pct. over BNP. På den anden side vil en krise – og specielt en krise, hvor der sker en så stor emigration som på Færøerne – presse værdierne af den samlede nationalformue. Parcelhuse er vanskelige at sælge, fabrikker har lave markedspriser på grund af overkapacitet osv. Ud fra disse forhold må det nok konkluderes, at 15 mia. kr. er et optimistisk skøn. Værdien af boligerne kan anslås til ca. 6 mia. kr.

5.2. Værdien af de danske overførsler til Færøerne

Som nævnt i kapitel 4 pristalsreguleres de danske bloktilskud til Færøerne.

Det er klart, at der ikke foreligger en egentlig juridisk forpligtelse til at yde dette tilskud ud i al fremtid. Men netop på grund af ønsket om at fryse tilskuddet fast,

kan der alligevel være grund til at anlægge en sådan vurdering for at bedømme tilskuddets betydning for Færøerne.

Kapitaliseringen af de årlige overførsler til en nutidsværdi vil afhænge af den reale kalkulationsrente.

Et par regneeksempler kan angive størrelsesorden og usikkerhed.

I 1993 var de statslige overførsler på godt 1 mia. kr.

Markedsrenten er i dag knapt 8 pct., men svinger en del (for inkonverterbare statsobligationer). Med inflationsrater på hhv. 2 og 3 pct. (og det er de forventede inflationsrater på langt sigt, der er relevante) fås en nutidsværdi på hhv:

2 pct.: 16 ²/₃ mia. kr.

3 pct.: 25 mia. kr.

Den kapitaliserede værdi af overførslerne svarer således til mere end værdien af Færøernes realkapital. Set i lyset af usikkerheden om, hvorvidt der er tale om et evigtvarende tilskud, og om støtten vil blive opretholdt på det nuværende reale niveau, kan man – med betydelig usikkerhed – sætte værdien til størrelsesordenen 15 mia. kr.

5.3. Sammensætningen af den færøske nationalformue

Nedenfor er vist skønnet for delementerne i opgørelsen af den færøske nationalformue:

+ Markedsværdi af realaktiver	12 – 15 mia. kr.
+ Nutidsværdi af danske overførsler	ca. 15 mia. kr.
I alt aktiver	27 – 30 mia. kr.
- Udlandsgæld	knap 7 mia. kr.
Nettoaktiver (ekskl. naturressourcer)	20 – 23 mia. kr.

Tallene understreger det i kapitel 4 påpegede, nemlig at Færøernes mulighed for risikonedbringelse først og fremmest er knyttet til overførsler fra Danmark.

5.4. Offentlig og privat formuestilling

Der kan være grund til kort at berøre spørgsmålet om hhv. den offentlige og den private sektors formuestilling.

Opgørelsen af den offentlige sektors formuestilling er ganske kompliceret. Blandt de forhold, der medvirker hertil, er:

- den offentlige sektor har stadig nogle udestående garantier, hvoraf en del vil give anledning til tab
- den offentlige sektor har en del aktiver. F.eks. er det jo ikke alle de penge, der er indskudt i Finansieringsfonden, der nødvendigvis er tabt. Dels er der en bogført egenkapital, dels kan det ikke udelukkes, at der efter den sidste hensættelsesrunde i 1993 er hensat rigeligt. I så tilfælde vil en del af hensættelserne kunne tilbageføres
- der er i bankernes regnskab i et vist omfang hensat på kommuners gæld til bankerne. Men hvis man nedskriver kommunernes gæld til bankerne, som ejes af Landsstyret, får man et for negativt billede af den samlede offentlige sektors økonomi
- eksistensen af forskellige offentlige kasser og fonde med udlånsvirksomhed

Totalt set er den offentlige sektors nettogæld af størrelsesordenen 8 - 9 mia. kr.

Dette er mere end den samlede udlandsgæld, der ultimo 1993 nåede ned på ca. 6,5 mia. kr. Den private sektor må folgelig eje en finansiell nettoformue på ca. 2 mia. kr. Hertil kommer den private sektors andel af de reale aktiver. Den private sektor på Færøerne har således ganske store formuer, selv efter det betydelige fald i værdierne, der er sket siden 1987.

Med alle mulige forbehold kan man skønne, at de færøske finansielle formueforhold er som vist nedenfor:

Nettogæld - mia. kr.	Indenlandsk nettogæld	Udlandsgæld (netto)	Total nettogæld
Offentlige institutioner	1	7 - 8	8 - 9
Den private sektor	- 1	- 1	- 2
Færøerne i alt	0	6 - 7	6 - 7

Den private sektors formuestilling bør ses i sammenhæng med, at der på Færøerne er tradition for høj opsparing og korte løbetider på boliglån. Dertil kommer, at det jo på grund af Færøernes særlige subsidieøkonomi og bankernes risikovillighed i meget høj grad er den offentlige sektor, der har båret tabet ved faldet i værdien af landets realaktiver. Institutionel pensionsopsparing spiller i øvrigt en beskeden rolle på Færøerne, dvs. alderdomsopsparing finder sted i form af privat opsparing. Dette forhold er med til at øge den private sektors formuestatus.

På grund af overskud på betalingsbalancen og fortsat underskud på de offentlige finanser er der derudover tale om, at den private sektor i disse år forbedrer deres finansielle formueposition ganske kraftigt, i 1993 med over 1 mia. kr. Disse tal giver dog et måske for optimistisk indtryk af den private sektors formueposition. For det første er der på Færøerne ganske store "ejerløse pengekasser". Sparekasserne, Færøernes Realkreditinstitut samt forsikringsselskaber, der ikke er aktieselskaber, har tilsammen formuer på op imod 2 mia. kr. Dertil skal lægges, at det forhold, at bankerne i deres regnskaber har afskrevet kraftigt på deres fordringer på den private sektor, selvfølgelig ikke indebærer, at den private sektor ikke skylder disse penge væk. Det er i realiteten spørgsmålet om, hvorvidt der er afskrevet for meget på bankernes tilgodehavender.

Selv når man tager disse forhold med i betragtning, synes der dog ikke at være tale om, at den private sektor er så økonomisk svag, at den ikke er i stand til at påtage sig nogen som helst risiko. Dette forhold er selvfølgelig relevant i forbindelse med en bedømmelse af Færøernes fremtidige erhvervsstruktur.

Det er velkendt, at Færøerne har haft en meget speciel erhvervsstruktur, hvor den offentlige sektor har båret en betydelig del af erhvervsrisikoen – og hvor bankerne reelt har gjort det samme, således at der har været et relativt begrænset element af indsats fra risikovillige kapitalister/investorer.

I dag er situationen den, at en del af erhvervslivet stadig reelt drives for det offentlige regning og risiko, idet Landsstyret ejer bankerne, der reelt ejer en stor del af erhvervslivet som ufyldstgjort panthaver. Det ændres ikke ved, at bankerne ikke altid *formelt* har overtaget virksomhederne og aktiverne.

Denne situation er uholdbar i lidt længere løb. Aktiverne bør sælges til private/selskaber, vel at mærke på sådanne vilkår, at de private kommer med risikovillig egenkapital og ikke blot køber aktiverne af bankerne og finansierer købet med 100 pct. banklån og uden egenkapital. I betragtning af de forholdsvis lave priser, der er på sådanne aktiver i dag, synes der dog i den private sektor at måtte være tilstrækkelig

med kapitalstyrke til at påtage sig denne risiko.

Omvendt er det også klart, at det kun er tilfældet, fordi Landsstyrets gæld er så stor, som den er. Hvis man forestillede sig, at den offentlige sektor opkrævede så store skatter i form af engangsskatter, at den offentlige sektor blev gældfri, er det nok noget mere tvivlsomt, om der i den private sektor ville være tilstrækkelig evne til at påtage sig nævneværdig erhvervsrisiko. Men den store offentlige gæld kombineret med nedbringelsen af udlandsgælden gennem den senere tids betalingsbalanceoverskud synes at give baggrund for en privatisering af den del af erhvervslivet, der i dag er offentligt ejet.

Eventuelt kunne man overveje at fremme en "privatisering" af de ejerløse pengekasser i f.eks. sparekasser og forsikringsselskaber ved at de blev omdannet til aktieselskaber, hvor kunderne eller garanterne fik ejerskab. I parentes bemærket ville en sådan privatisering forbedre de offentlige regnskaber, idet en del af aktierne ville tilfalde insolvente skyldnere og dermed forbedre bankernes stilling. Den reelle formuestilling i disse ejerløse kasser er dog behæftet med betydelig usikkerhed pga. risikoen på deres aktiver.

På længere sigt skal både erhvervsvirksomheder og banker ejes af private, antagelig i betydeligt omfang i form af aktieselskaber med mange aktionærer. Man er nødt til at overveje, hvilken indstilling man har til et af udlandet domineret erhvervsliv på Færøerne. Færøernes indstilling til udenlandsk ejerskab synes at være overvejende negativ. Det gælder, hvad enten der er tale om fiskeressourcer, undergrund eller filetfabrikker.

En mulighed ved en overgang til ren markedsøkonomi kunne være, at udlandet (typisk konkurrenter, dvs. islændinge, nordmænd, danskere) opkøbte en del af de større virksomheder. Uanset om dette ud fra en økonomisk synsvinkel måske er det mest hensigtsmæssige, er der næppe tvivl om, at hvis disse opkøb sker til priser, der om nogle år må betegnes som meget lave, vil det give anledning til betydelig bitterhed.

Det skal understreges, at der er tale om relativt begrænsede beløb, men det udelukker ikke, at det kan dreje sig om centrale dele af færøsk erhvervsliv. Man skal f.eks. næppe komme med den helt store egenkapital for at overtage filetfabrikssektoren, som er en meget væsentlig arbejdsgiver. Der kan således fremføres argumenter både for og imod udenlandsk dominerede ejerforhold i det færøske erhvervsliv.

5.5. Investeringer i perioden 1980 – 1989

I Danmark har de samlede investeringer de sidste mange år udgjort ca. 18 pct. af BNP, heraf 16 pct. private investeringer og 2 pct. offentlige investeringer. På Færøerne har de samlede investeringer ligget på ca. 35 – 40 pct. af BNP i størstedelen af 1980'erne, altså ca. det dobbelte af det danske niveau. De færøske investeringer er præget af, at de offentlige investeringer har udgjort en væsentlig større andel af de samlede investeringer end i andre lande, nemlig ca. $\frac{1}{3}$.

I perioden 1980 – 1989 var de akkumulerede *nominelle* investeringer på Færøerne ca.:

Samlede investeringer	16,5	mia. kr.
Heraf offentlige investeringer	5,5	mia. kr.
Heraf private investeringer	11,0	mia. kr.
Heraf skibe	4,6	mia. kr.
Heraf øvrige erhverv	4,3	mia. kr.
Heraf boliger	2,2	mia. kr.

Disse tal giver imidlertid et tydeligt fingerpeg i retning af, at der på Færøerne er sket meget betydelige fejlinvesteringer, idet den skønnede værdi af al realkapital på Færøerne, inkl. værdi af jord, ligger under værdien af de akkumulerede investeringer i 1980'erne.

Specielt for så vidt angår skibene er der dog grund til at tro, at tallene for investeringer er oppustede, bl.a. på grund af billige lån og kunstigt opskrevne anskaffelsespriser, jf. afsnit 7.4. Også de efterfølgende fallitter og frasalg af skibe til meget lave priser medvirker til, at tallene giver et for optimistisk indtryk af kapitalopbygningen på Færøerne.

Færøernes problemer tillægges ofte for højt forbrug og for dårlige investeringer.

Det er åbenbart, at det sidste problem har været større end det første.

Der er, set i samfundsøkonomisk perspektiv, ikke alene tale om, at en væsentlig del af investeringer i eksempelvis fiskerflåden har haft negativ kapitalværdi. Der er formodentlig tale om, at disse investeringer har haft negativt *dækningsbidrag*, dvs. selv hvis skibet var gratis, gav det samfundsøkonomisk underskud, dels fordi man overfiskede, dels fordi fiskene kunne være fanget af færre skibe med mindre

forbrug af brændsel mv.

Investeringerne i fiskerflåden udgjorde ca. $\frac{3}{4}$ af de samlede skibsinvesteringer i 1980'erne.

For så vidt angår de offentlige investeringer er det velkendt, at der i en række tilfælde blev foretaget samfundsøkonomisk uøkonomiske investeringer af hensyn til ønsket om at fastholde en given bosætningsstruktur.

Fejlinvesteringer, både offentlige og private, kan altså forklare en meget væsentlig del af Færøernes problemer. De private fejlinvesteringer skyldes i høj grad erhvervspolitikken.

5.6. Privat og offentlig opsparing

Det er ganske kompliceret at give et historisk overblik over hhv. privat og offentlig opsparing på Færøerne, jf. afsnit 5.4.

Landsstyrets konjunkturpolitik var givetvis mindre kritisabel end dets politik på garantiområdet, hvor den var letsindig og undervurderede den skjulte offentlige gæld, der herved opbyggedes.

Men selv de skjulte tab taget i betragtning var der ikke opsigtsvækkende dårlige offentlige finanser i højkonjunkturårene, specielt ikke under hensyntagen til de meget store offentlige investeringer, der samtidig fandt sted. Det skal da også nævnes, at Det Rådgivende Udvalgs kritik af den færøske økonomiske politik først og fremmest gik på betalingsbalancen og udlandsgælden, men ikke på saldoen på de offentlige budgetter. I redegørelsen for 1987 (afgivet maj 1988) skrives i resuméet, p. 4:

"Hvad finanspolitikken angår, er der gennem de sidste år blevet oparbejdet et betydeligt overskud på Landskassens drifts-, anlægs- og udlånsbudget, som i hvert af årene 1986 og 1987 har andraget over 400 mill. kr. Årsagen hertil er den voldsomme stigning i aktivitetsniveauet i den færøske økonomi, der har medført en kraftig stigning i såvel de direkte skatter som i afgifterne. Overskuddet er dog ikke steget fra 1986 til 1987, uanset de i 1986 gennemførte afgiftsforhøjelser, idet indtægterne herfra er blevet opslugt af udgiftsstigninger. Overskuddet i 1986 og 1987 har medført en begrænsning af borgernes forbrugsmuligheder.

For 1988 er det sandsynligt, at det oparbejdede overskud vil blive væsentlig reduceret eller endog elimineret....."

Man skal i den forbindelse ikke være blind for, at fagøkonomers synsvinkel på, om statsbudget eller betalingsbalance er det afgørende problem, har haft en tendens til at svinge. Det kan forsvares at anlægge et synspunkt om, at hvis det offentlige har orden i sine finanser, dvs. beskeden nettogæld og overskud på budgettet, er betalingsbalancen et "privat problem", som bliver bestemt af den private sektors opsparringsønsker og dens investeringsønsker. Det gælder om muligt endnu mere, når man ikke har en valutabeholdning at forsvare, fordi man ikke har sin egen valuta. I modsat retning taler selvfølgelig, at netop i en monoøkonomi med stor usikkerhed bør en regering anlægge en forsigtighedsbetragtning og opbygge et rigeligt finansielt rygstød.

Formålet med de ovenstående afsnit er ikke at søge at frifinde de færøske politikere, men snarere blot at påpege, at økonomisk teori måske ikke giver entydige holdpunkter for så hård kritik.

Det Rådgivende Udvalgs rapporter har tidligt og klart påpeget, at der burde ske en finanspolitisk stramning med nedsættelse af offentlige udgifter. Man kan dog ikke afvise, at der måske på Færøerne kan have været en overbevisning om, at Danmark selvfølgelig kan have en interesse – som ikke nødvendigvis er Færøernes – i at få forbedret den færøske og dermed den samlede danske betalingsbalance. Og samtidig kan der på Færøerne have hersket en – måske ikke helt uberettiget – idé om, at såfremt den færøske Landskasse ophobede meget store overskud, ville der komme et pres for nedsættelse af tilskuddene til Færøerne, og at dette pres ville være mindre, såfremt man brugte pengene løbende, enten til offentlige investeringer eller skattelettelser. Hvis man vil være kritisk, kunne man nævne følgende:

- man har koncentreret kritikken meget om betalingsbalancen, som måske for færøske politikere kan forekomme uinteressant
- man har undladt i tilstrækkelig grad at påpege, at det offentliges budgetter måske var ringere end antaget på grund af risikable udlån og garantier. I øvrigt gælder generelt, at der ikke er gjort tilstrækkeligt ud af at beskrive udviklingen i den offentlige sektors status

Der synes ikke baggrund for at konkludere, at de "menige borgere" har levet over evne eller opført sig groft uansvarligt, når man ser bort fra "igangsætterne". Den færøske opsparing har ligget på et meget højt niveau, og set fra de enkelte borgers synsvinkel er udlandsgælden irrelevant. Hver enkelt borger investerer og opsparer

ud fra egne forhold.

Når en del af Færøernes befolkning i dag er insolvent, skyldes det et meget kraftigt konjunkturomsving, der har sænket deres indkomster drastisk, og et meget kraftigt fald i prisen på realaktiver, heriblandt boliger.

Umiddelbart ser det ud til, at den typiske færøske husholdning har haft en ganske pæn egenkapital og opsparing. Betragter man f.eks. husejerne, har de formodentlig typisk haft større egenkapital, end tilfældet er i Danmark.

Der kan være grund til at gøre opmærksom på, at Færøerne har haft et boligkreditsystem med væsentligt kortere afdragsperiode, end man kender fra Danmark. Som følge af manglen på udlejningsboliger på Færøerne bor en meget stor del af befolkningen i ejerbolig. I kraft heraf og som følge af den historisk høje opsparingskvote har store dele af den færøske befolkning en ganske god privatøkonomi, krisen taget i betragtning.

6. Beskæftigelsesmuligheder på Færøerne

6.1. Problemstillingen generelt

Færøerne har i højere grad end noget vestligt land forsøgt sig med offentlig styring af erhvervslivet. Som bekendt er denne erhvervspolitik slået fejl. I dag er situationen den, at den sæsonkorrigerede arbejdsløshed er på godt 20 pct. Og når tallet ikke er endnu højere, er det fordi, der i de sidste år er udvandret ca. 10 pct. af befolkningen og en endnu større del af den arbejdsdygtige befolkning. Uden udvandringen ville arbejdsløsheden være over 30 pct.

I den færøske offentlige debat har der været fremført kritik gående ud på, at bankerne (banken) efter rekonstruktionerne er blevet overforsigtige, og at der er brug for kapitaltilførsel til erhvervslivet for at få gang i beskæftigelsen igen. Som nævnt andetsteds i denne rapport er der intet, der tyder på, at der på Færøerne er rentable projekter, der bremses på grund af mangel på kapital. Projekterne bremses på grund af mangel på *rentable* projekter.

I dette kapitel beskrives beskæftigelsesmulighederne på Færøerne, herunder specielt spørgsmålet om hvilken værditilvækst arbejdskraften kan skabe. Der vil blive argumenteret for, at en væsentlig del af Færøernes problemer skyldes manglende accept af, at indtjeningsmuligheden for den marginale arbejdskraft på Færøerne er lav, og at Færøerne i realiteten har to muligheder:

1. Man kan operere med et arbejdsmarked med forholdsvis lave lønninger og så til gengæld sikre en rimelig levestandard ved overførsler og lave indkomstskatter, finansieret dels ved danske overførsler, dels ved fjernelse af alle erhvervs-subsidier.
2. Man kan have en høj emigration fra Færøerne.

6.2. Nationalprodukt og nationalindkomst sammenlignet med danske forhold

I den offentlige danske debat har det ved flere lejligheder været påstået, at de danske tilskud muliggjorde, at man på Færøerne fik en højere levestandard end i Danmark.

Sammenligning af dansk og færøsk levestandard er noget mere kompliceret, end det normalt antages.

Det oplagte mål er at sammenligne bruttonationalindkomst pr. indbygger, idet dette mål tager hensyn til transfereringer.

Ved en sådan sammenligning vil man få, at det færøske niveau i visse år ligger over det danske niveau, i andre under. I 1980 lå Færøerne på 94 pct. af det danske niveau, mens de i et enkelt år – 1987 – nåede op på 113 pct. I dag er det af størrelsesordenen $\frac{2}{3}$ af det danske indkomstniveau.

Der er dog grund til at betragte disse tal med betydelig forsigtighed. Der er en lang række kilder til usikkerhed, og de fleste trækker i retning af at sænke det færøske realindkomstniveau i forhold til det danske. Først og fremmest skal man være opmærksom på følgende forhold:

- transport- og distributionsomkostninger er høje på Færøerne. Generelt er prisniveauet på Færøerne højere end i Danmark, og indkomstsammenligninger giver derfor et for optimistisk indtryk af den færøske levestandard
- byggeomkostningerne – og dermed boligomkostningerne – er væsentligt højere på Færøerne
- infrastrukturomkostninger og tilvejebringelse af offentlige ydelser er højere på Færøerne
- de færøske nationalprodukttal undervurderer indkomsten fra boligbestanden, og der er endvidere antagelig en procentvis større naturalieøkonomi på Færøerne end i Danmark
- Færøernes BNP i højkonjunkturårene giver et for optimistisk indtryk af Færøernes produktionsmuligheder. Man solgte i høj grad varer til sig selv i form af byggeri og offentlige anlæg. Men de indsatte ressourcer kunne ikke have fået samme aflønning i eksporterhverv. Og så stort indenlandsk forbrug var, som følge af betalingsbalanceunderskuddet, ikke holdbart på længere sigt. Hvis man forestiller sig en optimal økonomisk politik i højkonjunkturerne, der sikrede på én gang fuld beskæftigelse og betalingsbalanceligevægt, ville det have givet et lavere BNP

Man kan selvfølgelig søge at korrigere for disse forhold, men det er en opgave, som er behæftet med betydelig usikkerhed. I det store og hele synes tallene at tyde på, at Færøerne i højkonjunkturårene har haft en nationalindkomst pr. indbygger

på linie med eller lidt over den danske, men i de sidste 5 år har den ligget væsentligt under.

En alternativ måde til sammenligning af forholdene på Færøerne og i Danmark er at se på vandringerne. Vandringer siger helt klart noget om, hvor attraktivt det, alle forhold taget i betragtning, er at leve i det ene kontra det andet område. I højkonjunkturårene 1986 – 1988 nåede Færøerne op på en nettoimmigration på ca. 200 om året. Men fra 1989 og fremefter har nettoudvandringen været godt 900 om året. I forbindelse med sådanne vandringstal skal man være opmærksom på to forhold. For det første giver tallene en overvurdering af nettoindvandringen til Færøerne. En del tager til Danmark for at blive videreuddannet og vender tilbage med deres børn. Det vil så optræde som en nettoindvandring til Færøerne, selv om det ikke giver et retvisende billede af forholdet. For det andet er det klart, at selve det forhold, at færøske borgere i et vist omfang må tage til Danmark eller andre lande for at blive videreuddannet, vil føre til en nettoemigration fra Færøerne selv i situationen, hvor levestandarden på Færøerne svarede nøjagtigt til den danske. Opbygning af vennekreds, familie mv. under studie- og arbejdsår fører ofte til et mere permanent ophold i udlandet for mange.

Man skal være meget varsom med sådanne fortolkninger af tal. Eksempelvis skyldes nettoindvandringen i 1986 – 1988 ikke nødvendigvis, at der gennemsnitligt var en højere levestandard på Færøerne, men nok så meget, at der på Færøerne var beskæftigelsesmuligheder overhovedet, hvad der ikke var i Danmark og en række andre lande.

Som hovedkonklusion må man nok sige, at der har været en tendens til at overvurdere den færøske levestandard i forhold til den danske, fordi der ikke i tilstrækkeligt omfang bliver taget hensyn til det højere prisniveau på Færøerne. Når der har været en nettoindvandring til Færøerne i højkonjunkturårene skyldes det i høj grad, at der her var en voldsom overefterspørgsel efter arbejdskraft, kombineret med, at Færøerne på grund af det høje pris- og indkomstniveau og det lave skattetryk var et ideelt sted for folk, der ville lægge penge op. Der er næppe basis for en antagelse om, at det færøske indkomstniveau, når der korrigeres for alle forhold, har ligget over det danske undtagen muligvis i et enkelt år eller to. Som hovedregel har indkomstniveauet ligget omkring det danske eller lavere.

6.3. Ressourcegrundlaget

Ovenfor blev der argumenteret for, at den færøske bruttonationalindkomst¹⁸ pr. indbygger har ligget på niveau med eller lidt lavere end det danske niveau, bortset fra de seneste år, hvor det færøske niveau har ligget en del under det danske niveau.

Det bør fremhæves, at forudsætningen for de betydelige statslige overførsler til Færøerne må være, at indkomstniveauet på Færøerne *efter* dette tilskud ligger noget under det danske gennemsnitlige niveau. Det er vanskeligt at se et argument for, at Danmark skulle yde tilskud i et sådant omfang, at man på Færøerne vil kunne opnå et indkomstniveau som det danske.

Det følger af ovenstående, at det færøske bruttonationalprodukt pr. indbygger må antages at ligge en del under det danske niveau. Det var tilfældet i højkonjunkturrundene, og det er i endnu højere grad tilfældet i dag.

Dette udgangspunkt er væsentligt at have for øje, når man diskuterer Færøernes fremtid – og det er et forhold, som ikke i tilstrækkeligt omfang har været gjort klart i færøsk økonomisk politik.

Historisk set har Færøerne været præget af at være en økonomi, hvor naturen satte skarpe grænser for, hvor mange mennesker (og dyr), der var plads til. Der var græsningsmuligheder for 70000 får, og der var plads til, at nogle få tusinde mennesker kunne brødføde sig selv. Man førte derfor en ganske restriktiv befolkningspolitik for at sikre, at antallet ikke voksede. Det var langt op i tiden forbudt at gifte sig, med mindre man ejede tilstrækkelig jord til, at man kunne brødføde sig. De retsregler, der forbød almuen at indgå ægteskab, med mindre man besad jord eller bevisligt kunne få jord i fæste, således at familien kunne forsørges, blev først ophævet i 1884. På den måde blev befolkningstallet holdt nede. Denne situation ændredes, da fiskeriet blev en stadig vigtigere næringsvej. Den er på sin vis genopstået, da fiskerigrænserne blev gennemført, og Færøerne fik sit eget, men begrænsede havområde at fiske i.

For væsentlige dele af den færøske befolknings erhvervsindkomstmuligheder er der en stærk begrænsning i, hvor mange der kan beskæftiges på områderne. Det gælder fiskeri i eget farvand, specielt efter de mere værdifulde fiskearter som torsk og kuller, samt fiskeopdræt, fåreavl mv.

¹⁸ Principielt er nettonationalindkomst bedre som begreb, men afskrivninger er usikre og, specielt i de senere år, praktisk talt umulige at vurdere korrekt i det færøske nationalregnskab.

Der er ikke tale om fuldstændig klare og skarpe kapacitetsgrænser. Men på de nævnte områder kan et begrænset antal personer opnå en ganske høj gennemsnitlig værditilvækst pr. person. Det bemærkes, at der kun tales om værditilvækst og ikke om løn. Markedskræfter vil selvfølgelig tendere at udligne lønforskelle mellem sektorerne.

Selv om de øvrige eksporterhverv kun måtte give en ret beskeden værditilvækst pr. beskæftiget, vil den færøske befolkning i gennemsnit således alligevel kunne opnå en tilfredsstillende indkomst.

6.4. Markedsøkonomisk ligevægt

Færøerne har i 1980'erne ført en økonomisk politik, der på mange måder minder om planøkonomi. Det er værd at overveje, hvad der ville have været resultatet af en mere markedsøkonomisk politik.

En sådan politik ville have følgende karakteristika:

- lønniveauet ville have været forholdsvis lavt, eftersom marginalproduktiviteten af arbejdskraften er lav på Færøerne. Det skyldes ikke manglende dygtighed hos den færøske arbejdskraft, men Færøernes beliggenhed og størrelse
- fiskerettigheder i de færøske områder ville blive gjort omsættelige. Det ville ikke nødvendigvis, som det er en udbredt opfattelse på Færøerne, føre til, at kvoterne blev koncentreret på nogle ganske få store trawlere. Der er nemlig betydelig uenighed om rentabiliteten (relativt set) af den mere kapitalintensive trawlfiskeri kontra det mere arbejdsintensive linefiskeri. Med lave arbejdslønninger og bedre kvalitet af fisk fanget med line er det uklart, hvad markedsligevægten ville blive, specielt på lidt længere sigt, når der skal bygges nye skibe
- den offentlige sektor ville have haft et forholdsvis beskedent behov for udskrivning af skatter som følge af transfereringsindkomster fra Danmark og som følge af mindre nettoudgifter til fiskerisektoren. De lave skatter ville bevirke, at de lave lønninger ikke nødvendigvis fører til lave reallønninger efter skat

Det er ikke klart, hvilke erhverv der – selv med lave lønninger – ville kunne klare sig på Færøerne. Men det ville sandsynligvis være arbejdsintensive erhverv, fra hjemmesløjde til filetering.

6.5. Den færøske beskæftigelsespolitik

Andetsteds i denne rapport er den færøske erhvervspolitik gennemgået. Grundlæggende er der tale om, at man har skjult, hvor lav marginalproduktiviteten af arbejdskraft egentlig er på Færøerne.

På fiskeriområdet har man gennem omfordeling og tilskud skjult, hvor lidt rentabelt fiskeri egentlig er, marginalt set.

På Færøerne er der en del af fiskeriet, først og fremmest efter værdifulde fiskearter som torsk og kuller, som er rentabelt. Dertil kommer fiskeri efter mindre værdifulde fiskearter. For så vidt angår sidstnævnte fiskeri, er der god grund til at antage, at det i betydeligt omfang er underskudsgivende, selv med et lavt lønniveau. Det har været opretholdt gennem subsidier, jf. kapitel 3.

Resultatet af fiskeripolitikken har, som beskrevet i kapitel 3, været, at der blev anvendt for mange skibe og for meget arbejdskraft i fiskerisektoren. Uigennemskueligheden har endvidere vanskeliggjort sammenligninger af produktiviteten i forskellige dele af fiskeri og fiskeforarbejdning.

Hvis man skal se på de fremtidige beskæftigelsesmuligheder på Færøerne på lidt længere sigt, er det vigtigt at gøre sig klart, at den høje beskæftigelse i midten af 1980'erne var kunstig. Den opstod som følge af:

1. Overfiskeri.
2. Fiskeri på en ineffektiv måde, med indsats af for meget kapital og arbejdskraft.
3. Fiskeri efter lavprisfisk, som antageligt er urentabelt. En del af dette fiskeri kan i dag betale sig på kort sigt, fordi man har fartøjer, der har en lav pris og derfor små kapitalomkostninger, og fordi der fortsat er støtte til f.eks. sejffiskeriet. Men den dag, fartøjerne skal fornys og subsidierne er væk, er det uhyre tvivlsomt, om fiskeriet vil kunne betale sig, selv med væsentligt lavere lønninger end i dag.
4. En høj værftsbeskæftigelse knyttet til det for store fiskeri.
5. Byggeri af for stor kapacitet i filetsektoren og af en betydelig mængde privatboliger, så der ikke i mange år er basis for væsentligt boligbyggeri.

6. Et offentligt investeringsomfang, det ikke er muligt at opretholde længere (og som der i øvrigt heller ikke er behov for).

6.6. Befolkningstilvækst

Færøerne er kendetegnet ved et relativt stort *fødselsoverskud*. Det har i de sidste 20 år ligget på omkring 1 pct. om året, hvor det f.eks. i Danmark har ligget på omkring 1 promille i samme periode.

Befolkningens procentvise aldersfordeling på hhv. Færøerne og i Danmark afspejler klart Færøernes væsentligt større fødselshyppighed, jf. nedenstående tal for 1992. Uanset hvilket år, der anvendes, er billedet det samme.

Tabel 6.1. Andel af befolkningen under 20 år, 1992

Færøerne	32,4 pct.
Danmark	23,9 pct.

Kilde: Rigsombudsmanden på Færøerne, Beretning 1993

6.7. Jobmuligheder på lidt længere sigt

Situationen på Færøerne i dag er den, at:

- der er ca. 20 - 25 pct. arbejdsløse
- der er en forholdsvis høj naturlig befolkningstilvækst
- der er stadig betydelige rationaliseringsmuligheder i fiskeriet, idet flåden ikke er blevet bragt ned på et sådant niveau, at der er fuld kapacitetsudnyttelse
- en del beskæftigelse i fiskeriet kun holdes oppe på kort sigt af, at kapitalomkostningerne er lave, fordi prisen på brugte skibe er særdeles lav
- emigration og kapacitetsudvidelse i 1980'erne har gjort, at der er et meget lille behov for nybyggeri og nyanlæg de kommende år

Et relevant spørgsmål er selvfølgelig, om der er *alternative* beskæftigelsesmuligheder. Det kan f.eks. være:

- forøget beskæftigelse i fiskeforædlingsindustrien, især i forbindelse med effektivitetsstigning og produktudvikling, herunder en forarbejdning af flere

importerede råfisk

- nye eksporterhverv uden for fiskerisektoren
- øget serviceefterspørgsel indenlands som følge af væsentligt ændrede priser på arbejdskraft (jf. de danske forsøg på at øge efterspørgslen efter serviceydelser i hjemmene)
- en sænkning af den gennemsnitlige arbejdstid, med fuld beskæftigelse, lavere løn og mere fritid til følge

Øget indtjening fra eksporterhverv vil desuden kunne danne grundlag for en større offentlig sektor og en ekspansion i hjemmemarkedserhverv.

Det er selvfølgelig at håbe, at der måtte vise sig sådanne nye beskæftigelsesmuligheder. Men det er næppe realistisk at regne hermed. De færøske myndigheder har igennem 1980'erne i betydeligt omfang forsøgt at opbygge nye erhvervsgrene. Det har ikke manglet på tilskud og risikovillig kapital til virksomheder, der har ment at kunne pege på nye muligheder. Og resultatet har været en lang række af fiaskoer.

Man kan selvfølgelig ikke fuldstændig afvise, at en medvirkende årsag hertil har været det høje færøske lønniveau, og at overlevelsessandsynligheden for sådanne nye virksomheder vokser med et mindre overophedet arbejdsmarked. På den anden side er der ikke meget, der tyder på, at der er ret mange af de i 1980'erne fejlslåede projekter, der nu vil få succes.

Konkurserne og den nuværende arbejdsløshed viser, at selv med de eksisterende subsidier har man ikke kunnet drive virksomhed med de nuværende lønninger. Hvis subsidierne helt fjernes og virksomhederne skal have overskud, må lønningerne ned-sættes.

Færøerne ejer, foruden undergrunden, ét værdifuldt aktiv – nemlig fiskerettigheder – og det er dette aktiv, der i alt væsentligt danner basis for, at der er beskæftigelse på Færøerne.

Det har været fremhævet, at Færøerne også har nogle væsentlige aktiver i form af en dygtig, veluddannet, flittig og stabil arbejdsstyrke, der er selvstændig og initiativrig. Og man har deraf draget den konklusion, at der burde være gode fremtidsmuligheder for Færøerne.

Præmissen er rigtig, men den konklusion, der følger heraf, er den modsatte. Færøer-

ne har en arbejdsstyrke, hvis kvalifikationer kun i utilstrækkeligt omfang kan finde beskæftigelse på Færøerne. Transportforhold og stordriftsfordele samt beliggenhedsfordele (dvs. fordelene ved at ligge eksempelvis i et industrielt miljø) gør, at den færøske befolkning ikke vil kunne konkurrere med fastlandseuropæerne. Der har fra forskellig side været mere eller mindre naive tanker fremme om, at hvis Færøerne havde pengepolitisk og skattepolitisk frihed, så kunne de tiltrække udenlandske virksomheder.

Men det er vanskeligt at forestille sig, at nogen udenlandsk virksomhed, med de utallige muligheder de har for at lægge sig tæt på markederne og/eller på områder med store mængder af billig arbejdskraft, skulle etablere sig på Færøerne, hvor et opsving hurtigt kan give arbejdskraftmangel.

Færøerne forsøgte sig i 1980'erne i høj grad med, hvad der kan kaldes en saudiarabisk model: Man søgte at skabe beskæftigelse i meget *kapitalintensive* erhverv. Gennem subsidier var det så forholdsvis let at skjule, at der rent faktisk ikke var tale om samfundsøkonomisk lønnende beskæftigelse, og at værditilvæksten var ekstremt lav eller negativ.

Det er nok et åbent spørgsmål, om de samfundsøkonomisk bedste beskæftigelsesmuligheder på Færøerne ikke snarere ligger i mere arbejdsintensive erhverv – og med accept af, at værditilvæksten pr. arbejdstime rent faktisk ikke er særlig høj.

Dette fører til en række konklusioner om indkomstdannelsen på Færøerne. For det første må man regne med, at så længe bloktilskuddet eksisterer, vil levestandarden ligge nogen under det danske niveau. Var det som varigt fænomen ikke tilfældet, ville tilskuddet ophøre. Ressourcerenten fra fiskerirettighederne kunne, i fald fiskeripolitikken blev indrettet rationelt, isoleret set godt tænkes at give de beskæftigede i fiskeri og fiskeforarbejdning et indkomstniveau svarende til det i en række nabolande gældende. Man må imidlertid regne med, at indkomsterne her i meget væsentlig grad vil skulle deles med andre indbyggere, såsom de i eventuelle eksporterhverv med lavere værditilvækst pr. arbejdstime beskæftigede samt ansatte i administration, bygge- og anlægsvirksomhed, serviceerhverv og andre hjemmemarkedserhverv. Dette kan ske via den almindelige markeds mekanisme samt f.eks. vha. beskatningssystemet og ved at Landsstyret sælger fiskelicenser. Finansieret herfra samt fra bloktilskuddet skulle en indkomstudligning give mulighed for, at der også på Færøerne fortsat skulle kunne beskæftiges ganske mange i andre erhverv end fiskeri m.v. og til en ganske rimelig indkomst. Man må dog nok regne med, at der er grænser for, hvor stor samlet aktivitet som kan skabes herved, jf. det følgende afsnit.

6.8. Emigration som mulighed

I det foranstående er der argumenteret for, at beskæftigelsesmulighederne på Færøerne er relativt begrænsede fra naturens hånd. Der er to løsninger på dette problem:

- yderligere lønnedgang
- emigration

I løbet af de sidste 5 år er 10 pct. af befolkningen og en endnu større del af arbejdsstyrken emigreret.

Med mindre der findes olie, er der ikke grund til at antage, at afvandring er et kortvarigt fænomen. Med stigende rationalisering i fiskerierhvervet og en naturlig befolkningstilvækst vil emigration fortsat være et led i ligevægtsskabelse på Færøerne.

Nedenstående tabel over nettofraflytninger fra Færøerne i perioden 1991 – 1993 for forskellige aldersgrupper viser meget klart den betydning, som emigration har haft.

Det ses, at alene i 1993 flyttede 4 pct. af befolkningen, og i de unge aldersklasser var andelen så høj som 10 pct.

Tabel 6.2. Nettofraflytning fra Færøerne

alder	1991	1992	1993	1993
	antal personer			pct. af aldersgruppen
00 – 14	128	158	381	3,4
15 – 24	284	461	667	9,9
25 – 34	118	137	421	6,3
35 – 44	47	78	179	2,8
45 – 54	19	41	111	2,1
55 -	3	8	45	0,5
I alt	599	883	1804	3,9

Kilde: Hagtidindi nr. 2, juni 1994

7. Årsagen til Færøernes krise: Myter og realiteter

Udvalget har, ud over gennemlæsning af de mange rapporter og artikler, der er skrevet om årsagerne til Færøernes krise, gennemført interviews med en række personer i ledende positioner på Færøerne og i Danmark.

Det er kendetegnende, at der peges på en lang række – til tider indbyrdes modstridende – faktorer, som man mener har været af afgørende betydning.

Det forhold, at der er flere forskellige aktører, der kunne have forhindret en given udvikling, giver et meget stort antal mulige ansvarlige. Politikere mener, at den private sektor er blevet forført af bankernes udlånspolitik til overinvesteringer. Bankbestyrelser mener, at Finanstilsynet burde have advaret dem tidligere og i øvrigt har overreageret, osv...

I det følgende skal foretages en kritisk gennemgang af de faktorer, som oftest er blevet fremhævet som væsentlige.

Forklaringerne er nedenfor opdelt i grupper. Der er dog en vis overlapning mellem disse:

1. Naturgivne forhold.
2. Relationerne til Danmark.
3. Den færøske makroøkonomiske politik.
4. Færøsk erhvervspolitik.
5. Den finansielle sektor.

7.1. Naturgivne forhold

Her angives to forklaringer, nemlig:

- svingninger i fiskebestanden (ud over hvad der kan forklares ved overfiskeri)
- svingninger i priserne

Svingninger i fangsterne af de vigtigste arter har i det seneste årti været store. Ek-

sempelvis er fangsterne af torsk og kuller i øjeblikket under $\frac{1}{4}$ af de langsigtede muligheder, jf. Strukturudvalget. Svingningerne ville have været lavere, hvis der ikke var blevet overfisket i 1980'erne, men under alle omstændigheder vil fangsterne variere betydeligt som følge af ændrede biologiske forhold.

De seneste 4 – 5 års prisudsving på fiskemarkedet illustrerer den store usikkerhed. Prisudsvingene har været +/- 15 pct.

7.2. Relationerne til Danmark

Forklaringer, der henføres til relationen mellem Danmark og Færøerne er følgende:

1. Færøerne har haft et overforbrug i forventning om, at Danmark ville betale.
2. De danske tilskud var indtil tilskudsreformen udformet på en sådan måde, at de tilskyndede til øgede offentlige udgifter, hvilket medvirkede til overophedningen frem til 1988.
3. Realkreditinstitutternes udlån på Færøerne, ikke alene til nybyggeri men også til eksisterende ejendomme, førte til pengerigelighed og sænkede renten på Færøerne. Derudover blev disse brugt til rentearbitrage gennem udnyttelse af de færøske skattelove.
4. Tilknytningen til Danmark har gjort, at Færøerne ikke har mulighed for at føre en selvstændig valutapolitik og pengepolitik.
5. Finanstilsynet var for længe om at advare om, at det stod galt til.
6. Finanstilsynet medvirkede til at føre Landsstyret bag lyset i forbindelse med Landsstyrets garanti, først for Sjóvinnubankin og siden Føroya Banki, ved at give Landsstyret et for positivt indtryk af situationen, hvorefter det få måneder senere viste sig nødvendigt at skyde yderligere store beløb ind.
7. Finanstilsynet var alt for hård i sine hensættelseskrav og var hermed stærkt medvirkende til krisens udvikling i 1993. Finanstilsynets vurderinger af ejerboligmarkedet førte til kraftige prisfald på boliger og udløste en bølge af tvangsauktioner. På samme måde førte hensættelseskravene til en for hård udlånspolitik over for den private sektor generelt og dermed til fallitter.

8. Den Danske Bank styrede som hovedaktionær i Føroya Banki denne bank utilstrækkeligt og medvirkede til en for stor kreditgivning.

Der vil i det følgende blive set nærmere på forklaringerne 1 – 4, idet spørgsmålet om bankerne, Finanstilsynet og Landsstyrets kapitalindskud diskuteres i kapitel 8.

ad 1:

Færøerne har levet over evne i forventning om, at Danmark ville betale.

Denne forklaring har været fremme i visse danske medier. Det er dog vanskeligt at se nogen som helst begrundelse for denne teori. Dels er det klart, at udviklingen generelt har bevæget sig i retning af, at tilskuddene blev uafhængige af den økonomiske udvikling på Færøerne, dels er der ikke indikationer på en sådan indstilling på Færøerne.

ad 2:

De danske procentvise tilskud til en lang række offentlige udgifter var med til at øge de offentlige udgifter på Færøerne og dermed til at skabe en overophedning i økonomien, der så medvirkede til at føre til krisen.

Det er sandsynligt, at færøske politikere i deres fastlæggelse af de offentlige udgifter har foretaget en vis tilskudstænkning – det ville være mærkværdigt andet. Det er dog meget vanskeligt at se, at dette forhold skulle have spillet en væsentlig rolle for udviklingen på Færøerne. Først og fremmest skal man jo være klar over, at såfremt tilskuddene virkelig skulle have været baggrund for de store offentlige udgifter i årene op til tilskudsreformen, har dette forhold været til Færøernes fordel. For de danske tilskud til Færøerne blev ved overgang til bloktilskud i 1988 fastsat på grundlag af de aktuelle tilskud i perioden op til 1988. Dvs. hvis disse tilskud førte til tilskudstænkning, har det skaffet Færøerne fremtidige tilskud på et højt niveau. Noget helt andet er, at udviklingen i tilskuddene i årene op til tilskudsreformen ikke tyder på nogen væsentlig konjunktursammenhæng, jf. i øvrigt tallene i kapitel 5.

ad 3:

*Realkreditinstitutternes udlån på Færøerne førte til overinvesteringer, pengeri-
gelighed og dermed renteskattearbitrage.*

Renteskattearbitragen spiller en ganske stor rolle i den færøske debat som en medvirkende årsag til problemerne – og banker og realkreditinstitutter tillægges en væsentlig del af skylden herfor. Begge dele er dog forkerte.

Færøerne har indtil de gennemførte skattelovsændringer efter bankkrisen haft en særlig renteskatteordning. Renter af indskud i de færøske pengeinstitutter blev kun beskattet med et beløb svarende til 0,5 pct. p.a. af indestående. Omvendt var situationen, at renter i det store og hele var fradragsberettigede med en skattebesparelse på 40 pct. af renteudgiften.

Dvs. hvis en person optog et dansk realkreditlån i sin ejendom til 9 pct. og indskød provenuet i en færøsk bank til 7 pct., ville han efter skat betale en rente på 5,4 pct. p.a. og få en renteindtægt på 6,5 pct. p.a.

Der er ikke tvivl om, at en del af realkreditlånene blev brugt til en sådan rentearbitrage. Derimod tyder tallene på, at bankerne var tilbageholdende med at medvirke, dvs. selv at låne penge ud til rentearbitrage. I teorien var der intet i vejen for, at folk kunne låne penge i banken for at skyde dem i banken. Men alene frygten for ændring af reglerne har formodentligt gjort, at bankerne var tilbageholdende med en sådan trafik. Hvis bankerne havde begrænset udlånene til risikofri rentearbitrage, var tabene ikke blevet så store, som de gjorde.

Der er således ikke tvivl om, at der er foregået en sådan rentearbitrage i et vist omfang. Men det er vanskeligt at forestille sig, at dette forhold skulle have spillet nogen væsentlig rolle for økonomien på Færøerne.

Hvis man forestiller sig, at rentearbitragen har haft så stort et omfang som 2 mia. kr. i indskud, er der tale om, at bankerne og kunderne hver for sig har haft et årligt overskud herved af størrelsesordenen 20 mill. kr. efter skat på Landsstyrets bekostning. Det har medført en omfordeling på Færøerne mellem forskellige befolkningsgrupper og næppe meget andet. For så vidt angår bankernes fortjeneste ved rentearbitragen, er disse penge i det store og hele lagt til reserverne – og har derved mindsket Landsstyrets tab ved bankrekonstruktionerne. Bankerne var ganske tilbageholdende med at udbetale dividende, så pengene kom ikke ud i cirkulation.

Hertil må lægges, at det er vanskeligt at se nogen begrundelse for at bebrejde realkreditinstitutterne deres udlån af den årsag. Der er tale om en skattelov, som alle kendte, herunder dens virkninger, og det stod Landsstyret frit at ændre lovgivningen. Der var ikke tale om udnyttelse af et for lovgiverne ukendt hul i skattelovgivningen. I øvrigt havde Landsstyret mulighed for at forhindre realkreditinstitutternes udlån på Færøerne, jf. at realkreditinstitutterne ikke måtte låne ud til boligformål på Færøerne.

Der er ikke tvivl om, at rentearbitragen som problem betragtet er blevet væsentligt

overvurderet på Færøerne – sandsynligvis fordi så mange mener at kende nogen, der har tjent penge herpå.

Der er heller ikke tvivl om, at realkreditinstitutterne har ført en vel liberal udlånspolitik på Færøerne – og er kommet til at betale herfor. Med realkreditinstitutternes beskedne rentemarginal in mente må de have haft betydelige nettotab på deres udlån på Færøerne.

Det er i den offentlige færøske debat et udbredt synspunkt, at det er indbyggerne på Færøerne, der er den forurettede part. Det er vanskeligt at se argumentet herfor. Realkreditinstitutter låner penge ud, og folk kan låne. Det er vanskeligt at forstå en idé om, at realkreditinstitutterne har vildledt folk til at overinvestere som følge af let adgang til kredit. Jo billigere, man kan låne, jo bedre. Og det er jo låntagers eget ansvar, om han mener, at hans investeringer kan give et afkast, der overstiger lånerenten.

Det gælder så meget desto mere, som realkreditinstitutterne ikke lånte ud til private boliger. Dvs. der er ikke tale om kyniske finansfolk, der lokker folk ud i et overforbrug, de ikke har råd til, men kun om, at realkreditinstitutterne tilbød lån til en lavere rente, end låntager skulle betale andetsteds.

Ved overgang fra et reguleret kreditmarked til et frit kreditmarked vil man typisk opleve, at der træffes mange forkerte beslutninger – flere, end når markedet har været frit nogle år. Beslutningstagerne er ikke vænnet til friheden. Dette problem ved liberalisering af kreditmarkeder har man set over hele verden.

I megen debat herom går det igen, at man mener, at ulykkerne skyldes "finanssektoren", som burde have været klogere. Men finanssektoren består jo også af enkelt-individer. Over hele verden så man i 1980'erne, at liberaliseringen af finanssektoren førte til for stor kreditgivning. I debatten er der en tendens til at mene, at "finanssektoren bærer ansvaret og burde betale". Her er igen tale om, at man ikke gør sig helt klart, hvem finanssektoren er. Finanssektoren er i denne sammenhæng enten aktionærene eller – for så vidt angår realkreditinstitutterne – låntagerne.

I det store og hele kan Færøerne være blevet *bedre* stillet ved realkreditinstitutternes udlån på Færøerne, idet de har taget udlån fra bankerne. I modsætning til bankerne, der endte med at få landsstyrehjælp, har realkreditinstitutterne nemlig selv båret deres tab helt og fuldt.

ad 4:

Tilknytningen til Danmark har gjort, at Færøerne ikke har haft mulighed for at føre en selvstændig valuta- og pengepolitik.

Færøerne har som bekendt ikke nogen selvstændig valuta. Fra forskellig side har det været fremført, at dette har været med til at forøge Færøernes problemer.

Som eksempel på en analyse af denne art kan citeres "Krisen på Færøerne", RUC 1993, red. Sámal T.F. Johansen m.fl., p. 37:

"Hertil kommer specifikke forhold forårsaget af den færøske valutas binding til den danske kr. Som bekendt er den danske krone siden september '92 revalueret godt 5 pct. i forhold til ECU'en, og samtidig er den norske kr. og pundet devalueret meget betydeligt, hvilket har gjort det umuligt for færøske fiskere at konkurrere prismæssigt."

Indledningsvis kan der være grund til at påpege, at Færøernes økonomiske problemer er af en sådan art og et sådant omfang, at de i denne sammenhæng nævnte talstørrelser for valutakursjusteringer er fuldstændig ubetydelige.

Det er derudover lidt uklart, hvori problemet menes at bestå. Det normale "problem" ved en manglende devalueringsadgang er, at lønningerne er stive nedad, og at man som følge deraf ved et negativt eksogent stød ikke er i stand til at nedsætte arbejds-lønnen, målt i udenlandsk valuta.

For Færøernes vedkommende har det dog vist sig, at i krisetider er lønninger faktisk noget fleksible nedadtil, jf. de i 1993 gennemførte lønnedsættelser på Færøerne. Disse lønnedskæringer har dog, som påpeget andetsteds, ikke været tilstrækkelige.

Det væsentlige er imidlertid, at en devalueringsstrategi anvendt på færøsk økonomi ikke vil bære frugt fsv. angår produktion, beskæftigelse og valutaindtjening. Problemet er nemlig, at der er loft over den mængde fisk, der kan fanges, og at dette loft udnyttes fuldt ud. Fangstmængden er således uafhængig af valutakursen, og da priserne i udenlandsk valuta ligeledes er uafhængige af valutakursen, er både beskæftigelse ved fiskeri og eksportens værdi målt i international valuta upåvirkede af en devaluering. Man kan ikke helt afvise, at der er et "devalueringsproblem" i den forarbejdende industri (først og fremmest filetfabrikker), men der er tale om en meget begrænset effekt, i hvert fald på kortere sigt.

Fordelingsmæssigt kan devalueringer have virkninger. På kort sigt vil en devaluering

formindske reallønnen og lønandelen. På længere sigt fører devalueringer til løn- og prisstigninger, og hvis instrumentet bruges aggressivt, vil resultatet være kraftig inflation. Følgen vil da være massive formueforskydninger, idet låntageres realgæld falder på bekostning af realformuen for långivere. Det kan ikke afvises, at det ville lette gældsproblemet i den færøske økonomi, men massiv omfordeling mellem op-sparere og erhvervsliv er næppe hensigtsmæssig, og hvis politikken lykkedes, ville den repræsentere en fortsættelse af subsidiepolitikken, blot under en anden form. Hertil kommer, at de fremtidige virkninger på rentedannelsen vil være ganske uoverskuelige. Frygten for nye devalueringer og inflation ville formentlig føre til, at långivere ville dække sig ind via en meget høj rente, og det kan belaste produktion og beskæftigelse i en længere fremtid. Med en selvstændig færøsk valuta, hvor valutakursen ønskes brugt aktivt, ville der være indført en ny kilde til usikkerhed i erhvervsmæssige beslutninger.

Man kan således ikke formode, at Færøerne ville være væsentligt bedre end Island til at føre selvstændig valutapolitik. Siden ophævelsen af valutaunionen med Danmark er den islandske krone som bekendt faldet til ca. 1 promille af værdien af den danske krone. Der var i starten paritet mellem den danske og den islandske krone. Siden da har Island foretaget en ombytning, så 100 kr. blev ombyttet til 1 kr. – og den islandske krone har i dag en værdi på ca. 10 danske øre.

Hertil kommer som et særligt problem, at Færøerne ville være et så lille valutaområde, at det er vanskeligt at forestille sig udenlandske investorer, der ville ønske at holde fordringer i færøsk valuta. Dvs. udlandsgælden skulle finansieres ved optagelse af udlandslån.

Så enten måtte den private sektor optage valutalån, eller også måtte det færøske Landsstyre optage udlandslån i udenlandsk valuta og udlåne dem i færøsk valuta.

Rentedannelsen i en sådan økonomi ville så blive overladt til Landsstyret eller Landsbanken. Med Færøernes økonomiske styring i øvrigt in mente kan der være grund til at forvente, at et sådant eksperiment ville være endt i en kraftig inflation, stadige devalueringer og et dertil svarende højt renteniveau.

Generelt går tendensen i økonomisk teori i dag i stigende grad i retning af, at det er en fordel for et land – specielt et land med svage regeringer – at være med i en valutaunion, bl.a. fordi det gør det lettere at styre løndannelsen og forhindre inflation. Det er da også dette forhold, der ligger bag den betydelige interesse blandt EU's sydeuropæiske lande for at være med i en valutaunion. Dertil kommer, at der faktisk er en del administrationsudgifter forbundet med at have en selvstændig valu-

ta, og for et så lille område som Færøerne ville de være betydelige.

Det skal endvidere erindres, at de færøske myndigheder havde et udmærket instrument i skatteudskrivningen og kunne dæmpe overophedningen ved at opkræve flere skatter eller blot ved at mindske tilskuddene til investeringerne. Men man nærede ikke noget ønske herom.

Det forekommer derfor sandsynligt, at Landsstyret ville have benyttet valutakurspolitikken og den dertil knyttede rentepolitik til at forsøge at skabe maksimal ekspansion.

De betydelige tilskud til investeringer, herunder de omfattende garantier, er et klart tegn på, at man ønskede en kraftig aktivitet. En lav lånerente som følge af valutaunionen med Danmark gjorde, at man kunne opnå den samme aktivitet med *mindre* offentlige tilskud.

Mange af analyserne vedrørende effekterne af Færøernes valutaunion med Danmark synes at bære præg af, at man har forsøgt at lede efter argumenter, der kunne tale for, at valutaunionen har været til skade for Færøerne.

Det er udvalgets vurdering, at det er hensigtsmæssigt, at Færøerne også i fremtiden låner troværdighed i valutakurspolitisk henseende gennem fælles valuta med Danmark.

7.3. Den færøske makroøkonomiske politik

Hvis man betragter færøsk makroøkonomisk politik i bred forstand, nævnes der følgende væsentlige forklaringsfaktorer på, hvorfor det gik så galt:

1. Manglende statistik over offentlige finanser og over betalingsbalancen. F.eks. fremhæves, at der i marts 1989 skete en meget voldsom revision af udlandsgælden, idet skønnet på 4,6 mia. kr., som blev nævnt i lagmandens nytårstale 31. december 1988, blev revideret til 6,7 mia. kr. pga. statistikfejl, som var opstået i årene 1985 – 1988. Derudover var statistikken over offentlige finanser meget dårlig og registreringen af afgivne garantier ufuldkommen.
2. En manglende konjunkturstyring i højkonjunkturårene, hvor man stort set balancerede de offentlige budgetter i stedet for at stramme finanspolitikken.

ad 1: *Manglende statistik*

Der er ikke tvivl om, at det færøske statistiske grundlag har været særdeles ufuldkomment. Før man kritiserer den færøske udlandsgældsstatistik for meget, skal man dog være opmærksom på, at der også i den danske statistik er sket betydelige korrektioner, jf. korrektionen af den danske nettoudlandsgæld med omkring 50 mia. kr. for kort tid siden.

Men én ting er, om statistikken har været dårlig. En anden er, om politikken ville have været anderledes, såfremt de korrekte tal havde været kendt. Sådanne tal ville tidligst have medført en stramning i 1987, da de korrekte opgørelser af ultimogælden 1985 forelå. Men sagen er jo, at allerede fra 1984 var der god baggrund for en finanspolitisk stramning.

Det fremgår også ret klart, at færøske politikere først og fremmest interesserede sig for Landskassens budget snarere end for betalingsbalancen.

Der er derfor næppe basis for at tro, at politikken ville have været afgørende anderledes, såfremt man havde haft mere korrekte betalingsbalancetal.

For så vidt angår de potentielle tab, der hvilede på Landsstyrets omfattende garantier til erhvervslivet, kunne disse af gode grunde ikke estimeres. Det afhang helt af den fremtidige udvikling, hvilke tab, der ville komme.

Så alt i alt er statistikproblemet næppe af nogen væsentlig betydning overhovedet.

ad 2: *Manglende konjunkturstyring*

Der var fra Det Rådgivende Udvalg mange advarsler om, at der skulle føres en mere kontraktiv finanspolitik – advarsler, som de færøske politikere overhørte.

Der er ikke tvivl om, at en mere kontraktiv finanspolitik i højkonjunkturårene ville have gjort Færøernes situation i dag langt lettere. Man ville kunne have undgået import af arbejdskraft fra udlandet og i stedet have fået arbejdet udført af færøsk arbejdskraft på et senere tidspunkt. Dvs. man kunne have strakt infrastrukturinvesteringerne over en meget længere periode. Hvad enten den kontraktive politik havde dæmpet investeringerne i den private sektor, den offentlige sektors udgifter eller det private forbrug, havde det været en klar forbedring.

Der er dog to forhold, man skal være opmærksom på i denne sammenhæng.

En finanspolitisk stramning uden ændring i de mikroøkonomiske incitamentter (dvs.

en højere skatteopkrævning, kombineret med en udskydelse af en del af de offentlige investeringer i nogle år) ville have medført en mere jævn udvikling af beskæftigelsen, men ville ikke have forhindret den ressourcemisallokering, der fandt sted. Det havde været bedre for Færøerne, såfremt offentlige anlægsinvesteringer var blevet udskudt fra 1985-87 til 1990-94 – men i det omfang, der var tale om store anlæg til gavn for ofte få personer, ville der stadig være tale om et betydeligt samfundsøkonomisk spild.

Det andet er, at konjunkturstyring hører til de mest vanskelige områder, fordi det er så vanskeligt at vide, om man er i en højkonjunktur eller ej. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at der i nogle af højkonjunkturårene rent faktisk var betydelige overskud på Landskassens (inkl. fondenes) drifts-, anlægs- og udlånsbudget.

Færøernes økonomi ville i dag have været klart bedre, såfremt man havde ført en mere kontraktiv finanspolitik. På den anden side bør man gøre sig klart, at det politisk er meget vanskeligt i en situation med en rimelig lav offentlig gæld og store overskud at foretage kontraktion. Situationen kunne minde en del om den danske i perioden 1960 – 1973, hvor der i højkonjunkturårene blev opbygget overskud på de offentlige budgetter, blot alt for små, konjunkturerne taget i betragtning.

Politikken var forkert, men det vil næppe være rimeligt at betegne den som meget uansvarlig.

7.4. Færøsk erhvervspolitik

Det er udvalgets opfattelse, at erhvervspolitikken i højere grad end noget andet forhold har forårsaget Færøernes krise.

Generelt er økonomer tilhængere af markedsmekanismen og af, at virksomheder er privatejede, med ejere, der bærer risikoen og får en eventuel gevinst. På visse områder kan der argumenteres for fordele ved offentlig drift. De sidste 40 års udvikling i Østeuropa har imidlertid vist, hvor vanskeligt det er at konkurrere med markedsmekanismen.

Det er på Færøerne lykkedes at kombinere de mest uheldige sider af markedsøkonomi og planøkonomi.

Meget overordnet kan man, jf. kapitel 3, sige, at erhvervspolitikken var præget af:

- inoptimal regulering af fiskeriet
- en omfattende anvendelse af garantier, som satte markedsmekanismen ud af spil og automatisk måtte føre til overinvesteringer
- en betydelig anvendelse af subsidier, der gjorde, at priserne mistede enhver signalværdi og som førte til:
 - overinvesteringer
 - overfiskning
 - priser på realaktiver, der var bestemt af subsidierne, således at kreditgivning i stigende grad blev et spørgsmål om at bedømme politikere snarere end investeringsprojekter
 - indgreb til fordel for fallittruede virksomheder af hensyn til beskæftigelsen, hvilket resulterede i yderligere kreditgivning baseret på politiske realiteter snarere end økonomiske

ad garantier:

Det færøske erhvervsliv var som nævnt præget af en omfattende anvendelse af garantier fra Landskassen. Betragter man eksempelvis skibsinvesteringerne (en væsentlig del af de samlede private investeringer) var det normalt, at investor kun skulle tilvejebringe 10 pct. egenkapital. Så kunne man med landsstyregarantier låne resten af købesummen.

Det er velkendt fra økonomisk teori, at hvis investorer kun skal stille med en beskedne egenkapital, vil det føre til for store og for risikable investeringer. For investor har reelt købt en option, hvor han får gevinsten, når det går godt, og kun taber optionsprisen – de 10 pct. egenkapital – hvis det går skidt.

Et eksempel herpå så man i de amerikanske sparekasser i 1980'erne, der fik lov at fortsætte, selv da deres egenkapital var væk. Resultatet var, at de blev ekstremt risikovillige og lånte ud til hasarderede projekter.

Nævnte problemstilling blev yderligere forstærket af, at det meget hurtigt blev almindelig praksis, at investor reelt ikke havde 10 pct. egenkapital. Der var forskellige konstruktioner:

- værftet og andre leverandører indskød en del af deres fortjeneste ved at bygge skibet som egenkapital (eller sagt mere groft, de lagde de 10 pct. på pri-

sen og indskød dem som egenkapital i forventning om, at disse penge var tabt)

- investor fik et honorar af værftet på 10 pct. for at have overopsyn med byggeriet
- kontrollen med, at investor havde 10 pct. egenkapital var meget beskedent, hvilket gjorde, at folk lånte de 10 pct. "egenkapital" i en kort periode

Alt dette kunne næppe ske i et så lille samfund som Færøerne, uden at det var med Landsstyrets viden og stiltiende samtykke.

Det færøske Landsstyre har tabt i størrelsesordenen et par mia. kr. på sådanne garantier.

ad subsidier:

Ud over garantierne var der en omfattende anvendelse af pristilskud, løntilskud osv., der gjorde, at priserne fik meget lille signalværdi og derfor ikke kunne sikre optimal ressourceallokering, jf. kapitel 3 om forholdene i fiskeriet. Der blev i vidt omfang taget både personlige og lokale hensyn.

Det medvirkede til overinvesteringer i både skibe og filetfabrikker, hvis kapacitet ikke blev udnyttet fuldt ud.

Lige så væsentligt er det, at priserne på realaktiverne blev bestemt af disse subsidier og deres forventede fremtidige størrelse. Kreditgivning med pant i realaktiver blev derfor ikke så meget et spørgsmål om økonomisk analyse af et projekts bæredygtighed, men snarere af, hvorledes de fremtidige subsidier ville være.

Dette problem blev yderligere forstærket af, at der skete indgreb til fordel for fallittruede virksomheder og skibe i ganske betydeligt omfang. F.eks. var det klart, at man fra politisk hold ikke ville acceptere lukninger af filetfabrikker i områder, hvor de tegnede sig for en vigtig del af beskæftigelsen.

Subsidier og garantier fik således de private investorer til at træffe privatøkonomisk rentable, men samfundsøkonomisk urentable beslutninger, og gjorde det vanskeligere for kreditgiverne at opfylde deres rolle.

Der er næppe tvivl om, at nedskæringen af de offentlige subsidier til fiskerierhvervet, som tog fart i 1990, bl.a. på grund af Landskassens finansielle problemer, førte til betydelige prisfald på aktiver, i hvis pris de forventede fremtidige tilskud var

kapitaliseret. Det svarer i parentes bemærket til den situation, kreditgivere til landbrugssektoren i EU ville være i, såfremt der skete en voldsom nedskæring af subsidierne til landbrugssektoren.

7.5. Den finansielle sektor

Det er en generel opfattelse, at den finansielle sektor har været for dårlig i sin kreditvurdering.

Der er endvidere en tendens til at pålægge sektoren et noget større ansvar end blot svarende til dens egne tab – som jo i øvrigt er store nok. Den tillægges også et ansvar for fallitterne i det private erhvervsliv, fordi den har været for villig til at låne penge ud og ikke har stoppet disse investeringer.

Det er dog som udgangspunkt vanskeligt at se, hvorledes den finansielle sektor kan få et afgørende ansvar for, at den private sektor træffer dårlige investeringsbeslutninger.

Der er næppe tvivl om, at bankerne har været for letsindige i deres kreditgivning (Sparekasserne har pga. lovgivningen ikke haft mulighed for at føre samme politik). Der er næppe heller tvivl om, at der i sidste halvdel af 1980'erne var så tydelige tegn på en foranstående krise, at bankerne burde have nedbragt deres balancer yderligere og hensat mere samt insisteret på tilvejebringelse af mere egenkapital i virksomhederne.

På den anden side skal man være opmærksom på, at specielt i en økonomi som den færøske uden et aktiemarked af en vis størrelse, er det ikke så let at trække sig ud af investeringsprojekter.

Der kan med god grund rettes kritik af bankerne for ikke hurtigere at have opdaget deres situation. Det er altid et alvorligt kritikpunkt mod en bank, når det er Finanstilsynet – med deres naturligt ringere viden om forholdene og debitorerne – der opdager krisen.

Men når det er sagt, skal man være klar over, at det er forholdsvis begrænset, hvad der ville være vundet ved, at man et par år tidligere havde strammet op og foretaget større hensættelser.

Samfundsøkonomisk var de dårlige investeringer sket, og selv privatøkonomisk –

set fra bankernes side – er det forholdsvis begrænset, hvor meget de kunne have nedbragt tabene. De kunne have nedbragt deres tab på forbrugslån noget ved et par år tidligere at have strammet og insisteret på nedskæring af privatforbruget. I erhvervssektoren kunne de i et vist omfang have tvunget virksomhedsejerne til enten at skyde mere egenkapital ind i selskaberne (hvorved tabet var blevet flyttet fra bankerne til den private sektor) eller også til at afhænde aktiverne til nye investorer med en vis egenkapital, således at det var disse nye ejere, der havde båret en del af tabet ved det fortsatte fald i aktivernes priser.

Men ønskeligt som det måtte være, skal man være klar over, at denne stramning skulle være sket meget tidligt for at have fået en virkelig afgørende effekt på Færøernes økonomi. Det skal tilføjes, at det kan være svært for en finansiell institution ikke at fungere sammen med det samfund, man er placeret i. Alternativet er nok helt eller delvis at forlade markedet. Ved dette samspil med det omgivende samfund kan man også let overgangsvist tilegne sig dettes normer og adfærd. Dette forstærkes af, at der i et så lille samfund er meget tætte forbindelser mellem politikere og bankfolk, og at politikerne for den sags skyld sad i bankernes bestyrelser.

8. Bankerne og krisen

I dette afsnit gennemgås først udviklingen i de to store færøske bankers udlån og garantier, ligesom bankernes hensættelser, kapitalforhold og Landsstyrets kapitaltilførsler beskrives. Derefter diskuteres spørgsmålet om begivenhederne 1992 – 1993.

8.1. Udlån og garantier i de to store banker

Kritikken af de færøske banker er – af gode grunde – først og fremmest knyttet til deres kreditgivning. Det bedste udtryk for omfanget heraf er summen af udlån og garantier.

Tabel 8.1. Udlån og garantier i de to store banker

År	Udlån og garantier ultimo året		Pct. vækst fra året før		Udlån + garantier Føroya Banki
	Sjovinnubankin	Føroya Banki	Sjovinnubankin	Føroya Banki	Udlån + garantier Sjovinnubankin
1982	957	1547			1,62
1983	1160	1859	21	20	1,60
1984	1438	2143	24	15	1,49
1985	1905	2848	32	33	1,50
1986	2360	3850	24	35	1,63
1987	3129	4736	33	23	1,51
1988	3750	5078	20	7	1,35
1989	3902	5301	4	4	1,36
1990	3971	5210	2	- 2	1,31
1991	3899	4736	- 2	- 9	1,22
1992	2777	3997	- 29	- 16	1,44
1993	1194	1837	- 57	- 54	1,54

Kilder: Sjovinnubankin, diverse årsregnskaber
Føroya Banki, diverse årsregnskaber

Tabel 8.1 viser for de to store færøske banker udviklingen i udlån og garantier, den procentvise vækst heri fra år til år samt forholdet mellem summen af udlån og garantier i de to banker. Tallene er vist for perioden 1982 – 1993. Det forhold, at der reelt kom nye aktører på banen i ekspansionsperioden (de danske realkreditinstitutter

og Fossbankin), som må have taget markedsandele, accentuerer den kraftige kredit-ekspansion.

Det skal straks bemærkes, at tallene for 1992 og 1993 ikke kun afspejler en nedbringelse af balancerne gennem udlånsreduktion, men nok så meget de betydelige hensættelser i disse år, således at tallene for disse år ikke er så interessante.

For Sjóvinnubankin er der for perioden 1982 – 1988 tale om en voldsom vækst, typisk 20 – 30 pct. om året. Men i 1989 gik væksten i udlån og garantier praktisk talt i stå. Derefter skete der en betydelig opbremsning. Omvendt er det også klart, at der ikke skete nogen nedbringelse af balancen, hvad der selvfølgelig ville have været ønskeligt – og måske også forventeligt – i en periode med stærkt stigende arbejdsløshed.

Tallene tyder klart på, at de store ulykker på investerings- og udlånsområdet antagelig allerede var sket ved udgangen af 1988. Det betyder ikke, at der ikke kunne være reddet en hel del for bankerne ved en hårdere politik i årene umiddelbart fremefter. Specielt ville man antagelig have kunnet begrænse bankernes tab og føre en del af dem over på låntagerne.

Føroya Banki har i hele perioden været den største af de to færøske banker. Hvis man måler på størrelsen af udlån + garantier, er forholdet det, at Føroya Banki i årene 1982 – 1987 var godt halvanden gange så stor som Sjóvinnubankin.

Føroya Banki startede imidlertid et år tidligere end Sjóvinnubankin en udlånsopbremsning og bremsede mere. Det resulterede i, at Føroya Banki målt på udlån og garantier faldt relativt i størrelse til Sjóvinnubankin. Ultimo 1991 – det sidste år, før hensættelserne gør balancesammenligninger mindre interessante – var Føroya Banki godt 20 pct. større end Sjóvinnubankin.

For så vidt angår hensættelser kan det bemærkes, at Føroya Banki i perioden 1982 – 1991 generelt har hensat lidt mere end Sjóvinnubankin, målt i forhold til udlån + garantier.

Dvs. alt i alt efterlader tallene et indtryk af, at udlånsvæksten stoppede ganske brat, da konjunkturerne vendte, og at Føroya Banki var noget hurtigere til at få nedbragt sin balance end Sjóvinnubankin.

Det er på den baggrund interessant at se på størrelserne af hensættelserne 1992 og 1993.

De samlede hensættelser for 1992 og 1993 var for Føroya Banki lidt over 2 mia. kr., mens de for Sjøvinnubankin var lige under 2 mia. kr.

Hensættelserne var ca. 3 pct. større for Føroya Banki end for Sjøvinnubankin, på trods af en godt 20 pct. større udlåns- og garantibalance. Eftersom Føroya Banki i højkonjunkturårene var ca. 1,5 gange så stor som Sjøvinnubankin, indicerer tallene generelt, at Føroya Banki kan have været bedre end Sjøvinnubankin til at håndtere krisen.

8.2. Landsstyrets tab på de to banker

Landsstyret har tilført de to banker følgende beløb i 1992 – 1993:

Sjøvinnubankin 1500 mill. kr.

Føroya Banki 1185 mill. kr.

Det skal for en god ordens skyld bemærkes, at kapitaltilførslerne til Sjøvinnubankin for en dels vedkommende fandt sted $\frac{1}{2}$ – 1 år tidligere end i Føroya Banki, således at når der tages hensyn til renter, er tilførslerne til Sjøvinnubankin lidt større, end tallene viser.

Disse penge er ikke tabt. Landsstyret har for pengene indirekte fået aktierne i de to banker. Hvad disse aktier er værd, er usikkert. De kan blive værdiløse, såfremt krisen fortsætter. Det kan også vise sig, at hensættelserne efter sidste runde har været så store, at der nu er hensat rigeligt, således at der er skjulte reserver. I den forbindelse skal erindres om, at der i bankernes regnskaber er blevet hensat på kommuner – en gæld, Landsstyret nok var kommet til at betale på én eller anden måde alligevel.

De bogførte egenkapitaler i de to banker var ultimo 1993 159 mill. kr. i Føroya Banki og 140 mill. kr. i Sjøvinnubankin.

Hvis man tager udgangspunkt i disse tal, viser et summarisk overslag, at Landsstyret har tabt ca. 1,4 mia. kr. på Sjøvinnubankin og ca. 1 mia. kr. på Føroya Banki.

Set fra Færøernes side har det været en fordel med dansk medejerskab i Føroya Banki, da dette dels forhindrede formuetab for de færøske aktionærer, der ellers ville have ejet aktierne, dels gav en kapitaltilførsel fra Den Danske Banks side, som var med til at nedbringe tabet for Landsstyret.

8.3. Hvem burde vide hvad?

Det kan være meget vanskeligt at fastslå, hvornår nogen "burde være klar over" et eller andet. Og ofte er man med bagklogskabens øjne for hård i sin bedømmelse.

Man kan derfor med fordel overveje spørgsmålet om, hvem der *mest* er i god tro. I forbindelse med den danske 6. Junibanks fallit lykkedes det f.eks. en bankdirektør at give udtryk for følgende to synspunkter:

- man kunne ikke bebrejde Finanstilsynet, at det ikke havde stoppet banken, da det jo kun kom rundt til bankerne med flere års mellemrum
- de private indskydere burde have været klar over, at en bank, der tilbød så høje renter, var ekstremt risikabel

Det er imidlertid vanskeligt at opretholde begge synspunkter på samme tid. For Finanstilsynet vidste selvfølgelig lige så godt som de private indskydere, hvilke renter den pågældende bank tilbød.

En noget tilsvarende problemstilling gør sig gældende i forbindelse med de færøske bankers krise.

Der har fra færøsk side været fremført kritik af, at Finanstilsynet ikke greb ind langt tidligere mod de færøske banker. Tilsvarende har der været rejst kritik gående ud på, at Finanstilsynet, ved at underdrive de nødvendige hensættelser, "lokkede" Landsstyret til at skyde penge ind i Sjóvinnubankin og til at gå med til aktiebyttet med Føroya Banki, der effektivt gjorde, at Landsstyret også var forpligtet til at tilføre denne bank penge.

Ganske meget af den færøske kritik hviler på en idé om, at Finanstilsynet er i besiddelse af en krystalkugle, der gør, at det har informationer, som andre ikke har.

Det er en misforståelse. Finanstilsynet har ikke flere informationer end bankernes direktion, bestyrelse og revision. Tværtimod har det langt færre informationer. Det har ikke det lokalkendskab, som disse personer har. Specielt hvad angår Færøerne har Finanstilsynet ikke den viden, som ofte gør dets opgave lettere i den danske banksektor, at man støder på de samme låntagere i flere forskellige banker og derved får en viden om de pågældende, som det enkelte pengeinstitut ikke har.

Og i en økonomi, hvor virksomhedernes økonomi i den grad er sammenhængende med politiske forhold, som det har været på Færøerne, er det ganske vanskeligt at

foretage en bedømmelse for udefra kommende.

Finanstilsynets største fordel er, at det ikke har den samme tendens til at lade sig forblinde som de personer, der har været med i et givet forløb. Dvs. fordelene er, at de kommer udefra og kan se på tingene med friske øjne.

Det kan selvfølgelig altid diskuteres, om Finanstilsynet ved sin gennemgang i oktober 1992 af Sjóvinnubankin (og umiddelbart bagefter af Føroya Banki) skulle være nået til større hensættelser, end tilfældet var.

Men man skal være opmærksom på følgende forhold:

1. Det fremgår klart, at bestyrelse, direktion og for den sags skyld også revision, fandt, at de foretagne hensættelser var alt for hårde. Det fremgår både af referater fra møderne med Finanstilsynet og af beretningen fra bestyrelsen ved den ekstraordinære generalforsamling 6. november 1992.
2. Det fremgår ligeledes klart af referater fra møder med bankens bestyrelse og af korrespondance fra Finanstilsynet til direktion og bestyrelse, at hensættelserne efter Finanstilsynets mening må betragtes som minimumshensættelser. Tilsynet gør i brev af 5. oktober 1992 til bankens direktion og bestyrelse opmærksom på følgende forhold:
 - banken vil i de kommende år få tab, der ikke kan dækkes af indtjeningen, dvs. underskud
 - der er forudsat en forbedring af fiskeriet i forhold til den forløbne del af 1992
 - der er forudsat, at Landsstyret ikke bliver tvunget til finanspolitiske stramninger
 - at der ikke kommer prisfald på opdrætsslaks eller sygdomme

Dvs. der er ikke tvivl om, at Finanstilsynet har signaleret meget klart til bankens ledelse, at der er tale om meget optimistiske hensættelser.

Med baggrund i den betydelige usikkerhed, der ganske automatisk må være om hensættelserne i et samfund, som oplever en sådan udvikling som Færøerne, og med baggrund i, at Finanstilsynets skøn over de nødvendige hensættelser var langt større end bestyrelses, direktions og revisions, og at man oven i købet gjorde opmærksom på, at skønnet snarere var optimistisk end det modsatte, synes det vanskeligt at rette

seriøs kritik mod Finanstilsynet. Man kan selvfølgelig bebrejde Tilsynet, at det ikke er alvidende. Men så længe Tilsynet ser klarere end dem, der burde vide bedre, kan man næppe forlange mere. Det er til syvende og sidst en banks ledelse, der er ansvarlig for driften, og ikke Finanstilsynet.

Man skal være opmærksom på, at hver gang, Tilsynet forlanger hensættelser, er der tale om en forvaltningsakt, der kan ankes. Finanstilsynet skal kunne dokumentere rimeligheden af hver enkelt hensættelse ud fra det i Tilsynet indsamlede materiale om låntagerne. I forbindelse med hensættelserne gør Finanstilsynet faktisk Sjøvinnubankin opmærksom på, at hensættelserne hviler på over et år gamle regnskabsresultater, og at hensættelser baseret på nyere regnskaber formodentlig vil vise større hensættelser. Dvs. Finanstilsynet har reelt mulighed for at fange de værste syndere, men kan ikke anlægge samme forsigtighedsprincip, som en bankledelse kan og bør anlægge.

Det kan måske som et kuriosum være værd at bemærke, at de færøske skattemyndigheder i foråret 1992 var af den klare opfattelse, at de færøske banker i 1991 havde hensat for *meget* for at undgå at betale skat. Da var hensættelserne kun en femtedel af 1992-hensættelserne. Det giver et indtryk af usikkerheden.

Afslutningsvis skal fremhæves, at Finanstilsynets rolle er særdeles vanskelig, og at der er tale om en balanceakt. Det kan f.eks. ikke afvises, at Finanstilsynet i sine hensættelser har skelet en smule til, hvad der var af egenkapital, således at hvis banken havde haft mere egenkapital, var der blevet hensat mere. Det forhold, at der efter hensættelserne var en egenkapital på lige præcis 15 mill. kr., kunne måske tyde herpå. Men som nævnt lagde Finanstilsynet ikke skjul på, at der var tale om et skøn, der snarere var optimistisk end det modsatte.

8.4. Kreditopbremsning og krisen

8.4.1. Generel kritik

Fra færøsk side har der været kritik fremme i retning af, at de færøske banker efter kapitaltilførslerne i 1992 – 1993 anlagde en urimelig hård kreditpolitik, med store prisfald på boliger og ejendomme til følge, herunder lukning af arbejdspladser. Ja, selv Finanstilsynet er blevet bebrejdet prisfaldet på ejerboliger som følge af tilsynets vurderinger af sikkerheden i boliger.

I det store og hele er der ikke noget som helst grundlag for en sådan kritik.

8.4.2. Erhvervsudlån

Der er ikke tvivl om, at der er sket en betydelig kreditstramning. Det skyldes imidlertid, at kreditpolitikken førhen var for svag. Der er intet, der tyder på en overreaktion i retning af for stor forsigtighed.

Banker indtjener en forholdsvis beskeden rentemarginal, dvs. der er snævre grænser for, hvor store tab, der kan tillades. Det færøske erhvervsliv har gennem 1980'erne været begunstiget med gode kreditmuligheder og med krav om for lille egenkapital.

Det skal i den forbindelse fremhæves, som det er gjort tidligere, at der rent faktisk findes en del egenkapital i den private sektor. En forudsætning for bankkredit er, at der skydes egenkapital ind i foretagenderne. Når befolkningen er tilbageholdende hermed, skyldes det antagelig en – berettiget – frygt for, at der er meget få rentable investeringer at foretage på Færøerne.

For så vidt angår nyinvesteringer – dvs. bygning af nye bygninger og skibe, import af nye maskiner – er det, efter de senere års meget voldsomme investeringer og den nuværende store arbejdsløshed, vanskeligt at forestille sig noget væsentligt behov herfor. Der er i dag overkapacitet.

For eksisterende virksomheder er det i bankernes interesse at holde disse gående, blot de giver et positivt dækningsbidrag.

Det skal i den forbindelse nævnes, at de færøske sparekasser i dag har en særdeles høj solvensgrad og har lov til at drive virksomhed på lige fod med bankerne.

Hvis de færøske banker er blevet overforsigtige, vil det selvfølgelig åbne gode muligheder for sparekasserne. Det står imidlertid klart, at sparekasserne ikke mener, at ekspansion i dag er tilrådeligt; der er meget få kreditværdige låntagere.

8.4.3. Boliglån

Der kan være grund til at betragte boligmarkedet lidt nærmere, idet værdien af boliger udgør en væsentlig del af den samlede realkapital på Færøerne.

Det kan være vanskeligt at bedømme, *hvornår* det går op for folk, at der er krise. Nogle gange kan krisen forudses, før den kommer, andre gange betragtes krisen et meget langt stykke af vejen som en midlertidig konjunkturedgang. Dvs. at der på et tidspunkt sker et meget voldsomt skift i forventningerne. Denne mekanisme

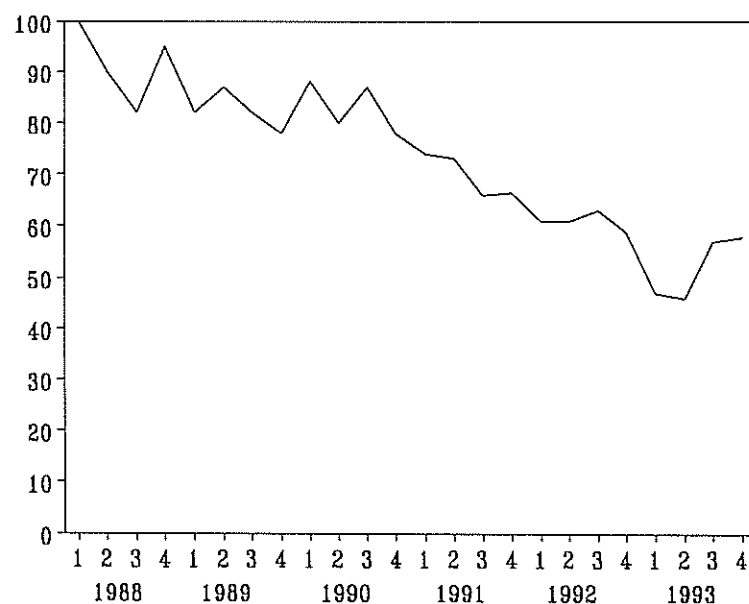
er i parentes bemærket ikke ukendt i forbindelse med virksomheder – specielt banker. I meget lang tid er hensættelserne for lave, fordi man tror, at krisen er forbigående, at tabene vil vende tilbage til "normalt" niveau, at folk vil kunne betale, at krisen forsvinder osv. Og så endelig indrømmes omfanget af krisen. Men som oftest er det en ny bankledelse, der skal til på det tidspunkt.

Prisudviklingen på forskellige aktiver kan ofte give et godt indtryk af, hvorledes den generelle opfattelse er i samfundet.

Der er i hvert fald to mulige prisindeks, som kan give et fingerpeg om, hvordan udviklingen blev opfattet. Det ene er et indeks for aktiekurserne i bankerne, det andet er prisindekset for parcelhuse.

Der foreligger ikke tal for kursudviklingen for aktier i de to banker. Angiveligt handles de så sjældent, at der ikke er statistik herfor, ligesom bankerne har betydelig indflydelse på kursdannelsen.

Figur 8.1. Indeks for gennemsnitsprisen for parcelhuse i fri handel 1988 -1993 på Færøerne. 1. kvartal 1988 = 100



Kilde: Føroya Sparikassi, internt materiale

For parcelhusene findes derimod en statistik, jf. figur 8.1, der viser indeks for den gennemsnitlige handelspris for huse på Færøerne. Heraf fremgår, at huspriserne har været faldende siden starten af 1988, og at de allerede i slutningen af 1991 var faldet til godt 60 pct. af niveauet i begyndelsen af 1988.

Der er et relativt kraftigt fald fra 4. kvartal 1992 til 1. kvartal 1993 (det er i den

periode, bankkrisen starter), men umiddelbart derefter stiger priserne igen. Ved udgangen af 1993 lå priserne på praktisk talt samme niveau som i 3. kvartal 1992, dvs. umiddelbart før bankkrisen. Der synes derfor ikke basis for at antage, at kreditrestriktioner har været den udløsende faktor for parcelhusprisfald på Færøerne, således som det ofte antages.

Det skal bemærkes, at sparekasser og banker spiller en betydelig rolle for hushandel på Færøerne, bl.a. fordi de danske realkreditinstitutter ikke yder lån til boliger.

Tallene tyder klart på, at man har set en stadig voksende krise over en længere periode.

Faktisk kan det snarere undre, at parcelhuspriserne ikke er faldet mere siden efteråret 1992, da krisen er taget til siden da.

Det bør måske også nævnes, at der ikke er nogen som helst grund til at tro, at parcelhuspriserne i dag er for lave. Der kan med fuldt så god ret argumenteres for, at de er for høje. For det første er befolkningens indkomst faldet drastisk, for det andet er indbyggertallet faldet med 10 pct. på grund af emigration. Når man ser på de prisfald, der kom generelt på ejendomme i Danmark efter den forholdsvis beskedne konjunkturvending i årene efter 1986, virker de færøske prisudsving ikke specielt høje. Hvis emigrationen fortsætter, vil dette trække i retning af fortsat prisfald på boliger.

8.5. Bankkrisen 1992/93

Spørgsmålet om Landsstyrets garanti for de to store færøske banker har påkaldt sig betydelig interesse på Færøerne, ligesom der har dannet sig myter om denne sag.

Det er kendetegnende for den offentlige debat på Færøerne, at Den Danske Bank, den danske stat og Finanstilsynet bebrejdes, hvad der er sket, og at den færøske befolkning føler, at den er blevet ført bag lyset.

Der er ingen tvivl om, at Færøerne er kommet dårligt fra bankkrisen, mens den danske stat og den danske banksektor er sluppet nådigt. Det forudsætter selvfølgelig, at den færøske gæld til Danmark kan opgøres til kurs pari, hvilket måske er tvivlsomt.

Der er dog en tendens i debatten til at overspille Den Danske Banks rolle.

Der er to forhold, der er nødvendige at have sig for øje ved analysen af begivenhederne i 1992 – 1993. Det ene er, at Færøerne er en meget sårbar økonomi. Den anden er, at begivenhederne udspiller sig sekventielt.

I mange analyser af udviklingen i 1992 – 1993 er der en tendens til at se begivenhederne i bakspejlet. Men i virkelighedens verden, hvor tingene sker løbende, opstår meget let det såkaldte Vietnamproblem: Amerikanerne ville ikke være gået ind i Vietnam, hvis de på forhånd havde vidst, at det ville ende med en indsats af 500000 soldater i Vietnam. Men man mente hele tiden, at problemerne kunne løses med lidt flere soldater.

I oktober 1992 var Landsstyret i den situation, at Finanstilsynet havde krævet så store hensættelser i Sjóvinnubankin, at egenkapitalen var nede på 15 mill. kr. Finanstilsynet havde, som tidligere nævnt, gjort det helt klart, at hensættelserne snarere var for små end for store. Og allerede på dette tidspunkt havde Finanstilsynet over for bankens ledelse og bestyrelse peget på muligheden af en fond som paraply over de to store banker eller en fusion imellem dem for at sikre en koordineret sanering. Heroverfor stod, at bankens ledelse mente, at hensættelserne var alt for store.

Landsstyret stod nu over for enten at skyde kapital ind i Sjóvinnubankin eller også fralægge sig ethvert ansvar i sagen. Hvad der så ville være sket, er uvist. Det er muligt, at den danske stat i så tilfælde ville have reddet banken, eller at man kunne have fået den danske stat med som kapitalindskyder, således at risikoen blev delt. Det er også muligt, at staten i så tilfælde havde ladet banken gå ned. Men det er næppe *sandsynligt*, at staten ville have reddet banken alene, hvis Landsstyret havde holdt sig udenfor.

I Landsstyrets overvejelser har formodentlig indgået hensynet til Færøernes internationale anseelse og kreditværdighed.

Med viden om de kapitaltilførsler, der senere blev nødvendige, er det sandsynligt, at det mest fornuftige ud fra en rent økonomisk betragtning, Landsstyret kunne have gjort, var at lade banken gå ned. Dermed ville færøske storindskydere, den danske garantifond og udenlandske långivere have båret tabene. Dvs. en væsentlig del af tabene ville være faldet uden for Færøerne. Men politisk set – også med henblik på forholdet mellem Danmark og Færøerne – er det mere usikkert, om det havde været klogt at holde sig udenfor.

En fallit ville have medført ekstraomkostninger for det færøske erhvervsliv, men disse skal ikke overvurderes. Fallitboet vil søge en rolig afvikling af banken for at mindske tabene.

Men i oktober stod Landsstyret i den situation, at det danske finanstilsyn mente, at egenkapitalen var væk, og at dette endog var et optimistisk skøn. Omvendt mente Sjøvinnubankens ledelse, at hensættelserne var for store. Hvis sandheden lå et sted imellem, ville kapitaltilførslen ikke koste Landsstyret noget. Man ville få værdier for sit kapitalindskud, nemlig aktiekapitalen i banken.

Landsstyret undervurderede antagelig den usikkerhed, der er om værdien af en bank, hvor en væsentlig del af kunderne er insolvente. Én ting er, at der er hensat til tab. Men når kunderne er insolvente, bærer banken 100 pct. af risikoen på udsving i aktivernes værdi. Går det opad, kan banken tilbageføre hensættelser, går det galt, taber banken meget betydelige beløb.

I betragtning af de forskelligheder i opfattelsen, der generelt har været på Færøerne og i Danmark i bedømmelsen af færøske forhold, er det forståeligt, hvis Landsstyret har lagt større vægt på de lokale eksperters mening og mindre på Finanstilsynets.

I december 1992 tilførte Den Danske Bank, der ejede aktiemajoriteten i Føroya Banki, banken et beløb i underkanten af 332 mill. kr. (en lille del af kapitaltilførslen kom fra færøske aktionærer, men langt de fleste valgte ikke at indskyde ny kapital ved den nedskrivning af aktiekapitalen med efterfølgende kapitaludvidelse, der fandt sted).

I februar 1993 måtte Sjøvinnubankin igen have tilført kapital, denne gang 350 mill. kr. Igen kunne man have valgt at lade banken gå ned, og igen har man antagelig troet, at nu kunne det ikke blive værre.

I marts kommer så det berømte aktiebytte. Den Danske Bank bytter en del af sine aktier i Føroya Banki med aktier i Sjøvinnubankin.

Dette aktiebytte har som bekendt givet anledning til megen debat og kritik. Ved denne aktieombytning slap Den Danske Bank af med det reelle – og alvorlige – problem, den havde som majoritetsaktionær. Det er velkendt, at der ikke formelt er nogen juridisk forpligtelse for Den Danske Bank til at tilføre kapital til en bank, i hvilken man er majoritetsaktionær, ligesom der ikke var nogen juridisk forpligtelse for Landsstyret til at tilføre kapital. Men problemet er selvfølgelig mere kompliceret end som så. For en international bank er det problematisk at lade en bank, i hvilken

man ejer aktiemajoriteten, gå fallit. Det kan ikke med 100 pct. sikkerhed afgøres, hvad Den Danske Bank ville have gjort. Der er dog god grund til at tro, at man ville have strakt sig meget langt for at undgå en fallit. Og hvad enten man havde valgt det ene eller det andet, ville det have været kostbart for Den Danske Bank.

Ud fra den betragtning kan der argumenteres for, at det var uklogt af Landsstyret at indvillige i aktiebyttet, der kom til på initiativ af Den Danske Bank.

Finansieringsfonden går i sin årsberetning for 1993 noget på kattepoter i denne sag.

Nogle citater fra årsberetningen:

"For forståelsen af bankernes situation er det væsentligt at holde fast i, at økonomien på Færøerne ikke alene forringedes kraftigt fra 1992 til 1993, men også i løbet af 1993, hvor der indtraf store prisfald på realaktiver som beboelseshuse, erhvervsejendomme og skibe. Selv om man i begyndelsen af 1993 kunne befrygte en fortsat negativ udvikling, ville det have været urigtigt at vurdere forholdene ud fra andre forudsætninger end dem, der forelå på vurderingstidspunktet. De ekstraordinært store hensættelser i andet halvår 1993 skal ses i dette perspektiv." (p. 45)

"Det er naturligvis utilfredsstillende, at bankerne har måttet rekapitaliseres i flere omgange, og at de beløb, der har været nødvendige, er kommet op i en størrelsesorden, der er alarmerende ikke mindst for det politiske system. Da bankernes situation i alt væsentligt er et spejlbillede af den økonomi, hvorunder de virker, har årsagen hertil først og fremmest været den forværring af situationen på Færøerne, der har kunnet iagttages igennem 1993. På denne baggrund har Finanstilsynet fundet det nødvendigt at foretage en kraftig skærpelse af sine hensættelseskriterier i forhold til tidligere." (p. 46)

Om aktiebyttet 22. marts 1993:

"Det hører med i billedet, at der umiddelbart før aktiebyttet forelå reviderede regnskaber fra begge banker med revisionspåtegninger af hhv. 26. januar 1993 (FB) og 19. februar 1993 (SB) gående ud på, at de respektive regnskaber gav et retvisende billede af bankernes aktiver og passiver, den økonomiske stilling, samt resultatet.

Indholdet i og rækkevidden af et muligt kapitalindskud kan naturligvis diskuteres, men Den Danske Bank gjorde dengang udtrykkelig gældende overfor såvel Landsstyret som regeringen, at banken ikke ville skyde ny aktiekapital ind i Føroya Banki, heller ikke i tilfælde af, at banken var fortsat som majoritetsaktionær." (p.51)

"Den kritik, der rejste sig, var formodentlig en følge af det ekstrå milliardbeløb, der blev behov for i efteråret, men det var ikke muligt i februar/marts at forudse yderligere hensættelser af denne størrelsesorden. Havde dette været tilfældet, ville såvel rekonstruktionen af Sjóvinnubankin i februar som aktiebyttet i marts være kommet til at hvile på et ganske andet beslutningsgrundlag. Endvidere ville en ændret vurdering og dermed et andet bytteforhold blot have medført betaling af et mindre antal aktier i Sjóvinnubankin. Spørgsmålet er imidlertid hypotetisk. De afgørelser, der blev truffet i februar/marts, måtte nødvendigvis foretages ud fra de da foreliggende præmisser."
(p. 52)

Man kan diskutere, hvad man burde have forudset eller ikke med hensyn til udviklingen på Færøerne. Og specielt for så vidt angår banker, der driver forretning på et så konjunkturfølsomt område som Færøerne, kan man diskutere, hvor forsigtig, man skal være i sin hensættelsespolitik.

Det er forkert at påstå, som nogle har gjort, at det måtte være klart for Finanstilsynet samt bankernes ledelse og revision, at det ville blive nødvendigt med yderligere kapitaltilførsel.

På den anden side synes det rimeligt at fremhæve, at det måtte være klart for fagkyndige, at der var en *risiko* for, at det kunne blive nødvendigt med nye betydelige yderligere kapitaltilskud. Det fremgår i parentes bemærket også af, at Den Danske Bank, iflg. ovennævnte citat, i forhandlingerne i 1993 om aktiebyttet udtrykkeligt fremhævede, at man ikke ville foretage yderligere kapitaltilførsel til Føroya Banki.

På baggrund af usikkerheden om fremtiden, er det klart, at Landsstyrets beslutning om at indvillige i aktiebyttet med Den Danske Bank ikke burde ske uden en overvejelse om, hvorvidt Den Danske Bank reelt ville have undladt at tilføre yderligere kapital.

Bedømmelsen måtte ske ud fra, dels hvor stor risikoen var for, at det ville blive nødvendigt med yderligere kapitaltilførsel, dels hvor stor risikoen var for, at Den Danske Bank i så tilfælde ville lade Føroya Banki gå fallit.

Debatten om beslutningen om aktieombytningen er – naturligt nok – specielt foregået på Færøerne. Og her er det en udbredt opfattelse, at Den Danske Bank – hjulpet af den danske stat – førte Landsstyret bag lyset for at flytte tab fra Den Danske Bank over på Færøernes befolkning.

Forholdet er dog en hel del mere kompliceret.

Som nævnt ovenfor lå der i Landsstyrets beslutning en risiko for, at man herved kom til at påtage sig byrder, der ellers ville påhvile Den Danske Bank. Det talte isoleret set for, at aktiebyttet var en dårlig idé for Færøerne.

For et aktiebytte talte, at det muliggjorde en bedre koordinering af bestræbelserne på at rekonstruere et erhvervsliv, som i meget højt omfang var fallit. Finansieringsfonden af 1992 skriver i sin årsberetning:

"Den afgørende motivering bag aktiebyttet var politisk, nemlig at opnå en koordinering af den indsats, der er nødvendig for at ændre og forbedre den færøske erhvervsstruktur. Hertil kræves, som det fremgår af Landsstyrets meddelelse, "gældseftergivelse og fremskaffelse af fornøden anlægs- og driftskapital"."
(p. 47)

I en situation, hvor f.eks. praktisk talt hele fiskefabrikssektoren er insolvent, og hvor en hel del af fabrikkerne skal lukkes med det resultat, at bygningerne er værdiløse, er det noget lettere at nå til en fornuftig løsning, hvis én bank er fordringshaver i dem alle, fremfor at der er to banker, der hver reelt ejer hver sine fabrikker. Ellers vil hver part holde på, at det er de fabrikker, de har pant i, der skal fortsætte.

Parallelt hermed ville det også være lettere at få strukturtilpasning i færøsk luftfart med økonomiske besparelser til følge, hvis de to nuværende ruter var ejet af samme selskab.

Dertil skal lægges, at det i en omfattende krise som den færøske kan være vigtigt i bankpolitikken over for debitorerne at tage samfundsøkonomiske hensyn. Det kan muligvis være klogere samfundsøkonomisk set – omend ikke snævert betragtet fra den enkelte banks side – at give hurtigere og større akkorder for at holde hjulene i gang.

Man kunne opstille det tankeeksperiment, at Landsstyret ikke havde indvilliget i aktiebyttet, og at Den Danske Bank havde tilført Føroya Banki den nødvendige kapital.

Føroya Banki skulle så konkurrere med en bank, som Landsstyret stod bag. Og Landsstyret kunne så i Sjóvinnubankin tage samfundsmæssige hensyn i sin rekonstruktions- og akkordpolitik over for låntagerne, mens Føroya Banki af indlysende årsager måtte anlægge en ren bankøkonomisk synsvinkel. Det ville ikke være særlig rimeligt over for låntagerne i Føroya Banki.

Hvis man tager udgangspunkt i, at aktiebyttet var en god idé, fordi det gjorde det

lettere at rekonstruere erhvervslivet, kan man så diskutere, om der var én eller anden mulighed for at få penge ud af Den Danske Bank som compensation for, at den slap for risikoen for yderligere kapitaltilførsel, hvis konjunkturerne fortsatte nedad. Men det er ikke så let. Man kunne selvfølgelig mene, at Den Danske Bank skulle forpligte sig til pro rata indskud, hvis det blev nødvendigt med yderligere kapitaltilskud efter aktiebyttet. Men i så tilfælde ville problemet være, at hvis der skulle tages samfundsøkonomiske hensyn i bankpolitikken, ville den Danske Bank skulle betale en del af udgifterne hertil. Og det er måske vanskeligt at se nogen oplagt begrundelse herfor.

Det er derfor forståeligt, at man endte i det resultat, som man gjorde.

Den store stigning i tabsudviklingen i 1993 (fra ca. 1500 mill. kr. i 1992 i de to banker tilsammen til ca. 2500 mill. kr. i 1993) kan umiddelbart overraske. I 1991 var de samlede hensættelser i de to banker kun 300 mill. kr. Det kan derfor ikke undre, at det har givet anledning til rygter om, at man har skjult de sande tab for at vildlede Landsstyret.

På den anden side må man gøre sig klart, at:

- mønstret er meget typisk for bankhensættelser i krisetider
- der skete en vis, men måske ikke ganske overraskende forværring i forholdene i 1993
- der var meget stor usikkerhed om bankernes aktiver, fordi de for den altafgørende dels vedkommende bestod af fordringer på insolvente virksomheder, dvs. reelt i form af realaktiver
- det kan næppe udelukkes, at man ved sidsterunde i 1993 afskrev efter nogle meget hårde principper for at være 100 pct. sikker på, at man ikke igen skulle afskrive
- et sådant forsøg på at vildlede Landsstyret forudsætter dels, at den danske stat, Den Danske Bank og Finanstilsynet var ekstremt meget bedre til at analysere forholdene på Færøerne, end færøske myndigheder, bankledelser og rådgivere var, dels en stor grad af uhæderlighed hos et stort antal mennesker, der skulle handle i koalition. Det er usandsynligt. I den forbindelse skal man huske, at Den Danske Bank var aktionær i Føroya Banki, men at bestyrelsen ikke repræsenterede Den Danske Bank

Der er næppe tvivl om, at Den Danske Bank tidligere end Landsstyret blev opmærk-

som på, at "alt kunne ske", at det var uoverskueligt at bedømme, hvor store tab, der ville komme, og at det var ønskeligt for Den Danske Bank at slippe for ansvar i forbindelse med Føroya Bankis skæbne. Men det er ikke muligt at påpege noget uetisk.

Konkluderende må man nok sige at:

- set ud fra en ex post betragtning er Danmark (Indskydergarantifond, Den Danske Bank osv.) sluppet billigt ud af de færøske bankers krise
- de lokale bankfolk har som kreditbedømmere ikke været professionelle nok. For stor tiltro til disses vurderinger medvirkede muligvis til, at Landsstyret garanterede for først den ene, så den anden færøske bank
- Finanstilsynet så bankernes problemer klarere og tidligere end bankernes egne ledelser
- det er forståeligt, at Landsstyret i oktober 1992 valgte at stå bag Sjóvinnubankin, og det samme gælder for aktiebyttet i marts 1993. Der var tale om meget komplicerede problemer i en situation præget af betydelig usikkerhed

Det er i øvrigt værd at bemærke, at der i forbindelse med de forskellige kapitaltilførsler er forsøgt taget ganske urimelige hensyn til småaktionærerne, i stedet for at anlægge betragtningen, at aktionærers opgave er at bære risiko. I alle kapitaltilførselsrunder har man givet dem en særstilling. Sidst – og mest patetisk – i forbindelse med kapitaltilførslen i oktober 1993, hvor Den Danske Banks og Finansieringsfondens hidtidige aktier blev nedskrevet til 0, mens de private øvrige aktionærer fik nedskrevet deres aktier til kurs 1.

Finansieringsfonden tilførte så ny kapital og kom herved til at eje 99,9 pct. af aktierne i de to banker i stedet for 100 pct. For en ordens skyld kan man bemærke, at formelt gør dette private ejerskab til 0,1 pct. af aktierne, at Fonden i sin administration af bankerne ikke kan tage samfundsøkonomiske hensyn, men skal maksimere aktionærernes formue. I praksis er spørgsmålet selvfølgelig uinteressant. Men det svækker løsningernes karakter af erhvervsmæssige dispositioner.

Appendiks A

Økonomisk effektivitet og behovet for regulering af fiskeriet

Fastlæggelsen af fiskeripolitikken har snæver tilknytning til den øvrige del af den økonomiske politik. Overordnet set søger den økonomiske politik at øge velstanden i befolkningen¹⁹, dels ved at sikre en rimelig udnyttelse af de produktive ressourcer (arbejdskraft, kapital osv.), som er til rådighed, og dels ved at sikre en ønsket fordeling af resultatet. Set i forhold til fiskeripolitikken svarer det til at allokere produktive ressourcer hertil i lys af, hvad de øvrige sektorer bør tildeles og at sikre, at fiskerne opnår en rimelig andel af bruttofaktoringkomsten.

Den rette balance mellem fiskeriet og den øvrige del af økonomien med hensyn til allokering af produktive ressourcer kan findes ved hjælp af marginalprincippet. De ressourcer, der producerer 1 kroners værdi af fisk, må være i stand til at producere 1 kroners værdi af en anden vare, hvis ressourcerne var trukket ud af fiskeriet og over i den bedste alternative anvendelse²⁰. Hvis dette ikke var tilfældet, ville der være nettogevinst ved at flytte produktive ressourcer ind og ud af fiskeriet, afhængigt af hvor bidraget er størst.

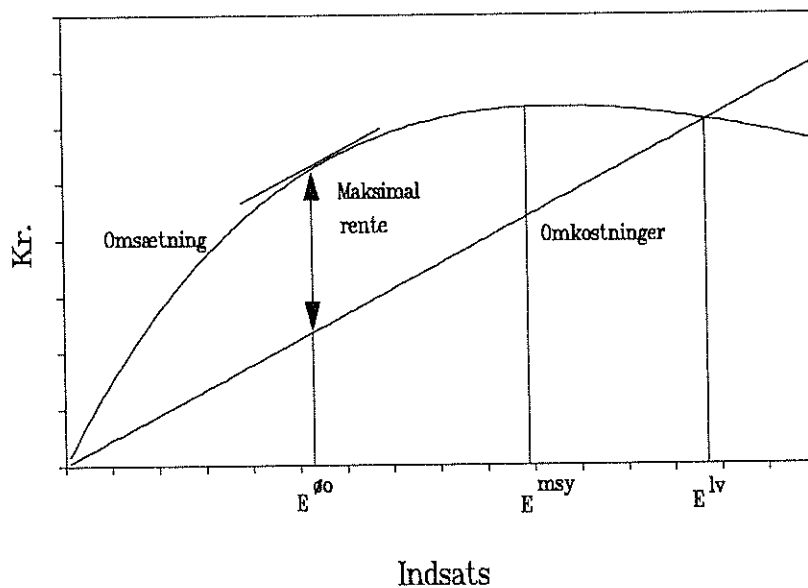
Hvis en enhed af produktive ressourcer svarer til en enhed af fiskeriindsats²¹, betyder ovenstående, at den bedst mulige allokering af de produktive ressourcer opnås, når den marginale produktivitet af indsats (= værdien af fisk, som en marginal enhed af indsats producerer) er lig med de marginale omkostninger af indsats (= værdien som en marginal enhed af indsats kan producere i dens bedste alternative anvendelsesmulighed). Dette kan forklares ved hjælp af en traditionel bioøkonomisk model – Schafer-modellen, se figur A.1.

¹⁹ Den såkaldte "public choice"-teori ser dog politikkerne og administrationen som bestående af "economic men", som forfølger egne mål/interesser, der ikke nødvendigvis er sammenfaldende med befolkningens. Denne specielle teori skal dog ikke forfølges yderligere her, især fordi den normalt ikke giver brugbare resultater, når den økonomiske politik skal vurderes. Alt kan forsvares og det normative indhold er derfor nærmest elimineret. Dens styrke er, at man kan beskrive, hvordan det politiske/administrative system kan indebære afvigelser fra optimale økonomiske forhold.

²⁰ Det er forudsat, at varemængder til 1 kr. giver køberne den samme nytte uanset hvilken vare, der er tale om.

²¹ Fiskeriindsats kan i mange tilfælde fortolkes som effektiv fisketid, f.eks. trawltimer eller fiskedage, repræsenterende en bestemt mængde kapital og arbejdskraft.

Figur A.1. Allokering af ressourcer til fiskeriet



I figuren er indtegnet to linier. Den ene svarer til omsætnings-kurven, dvs. ligevægtsudbyttet, multipliceret med en konstant pris pr. kg. I Schaefer-modellen anvendes en logistisk væksthfunktion, hvilket – kombineret med en produktionsfunktion, lineær i indsats og bestandens størrelse – giver ligevægtsudbytte som funktion af indsats. Ved indsats $> E^{msy}$ (msy =maximal sustainable yield) falder ligevægtsudbyttet. Den anden er omkostningskurven, som viser alternativomkostningerne. Det økonomiske optimale indsatsniveau E^0 bestemmes der, hvor omsætningskurvens hældning (= vedvarende marginal produktivitet af indsats) er lig med hældningen på omkostningskurven (= marginalomkostning af indsats).

Behovet for regulering opstår, fordi fiskeriet har en stærk tilskyndelse til at udvide indsatsen udover E^0 . Årsagen er, at den individuelle fisker opfatter fangstværdien pr. indsatsenhed som værende sin marginale produktivitet snarere end den vedvarende marginale produktivitet af indsats. Det er således muligt at hente en (over-) profit så længe indsatsen er mindre end E^{lv} , som vil være ligevægtsindsatsniveauet ved et frit fiskeri. Den enkelte fisker inddrager således ikke den omkostning, at fangsten pr. indsatsenhed falder for hele flåden ved udvidelser af indsatsen. Behovet for regulering kan derfor siges at opstå på grund af, at fiskebestandenes begrænsede produktivitet ikke inddrages i fiskernes beslutningsproces.

Denne manglende inddragelse af fiskebestandenes begrænsede produktivitet kan skyldes det forhold, at fiskeressourcerne er fælleseje i stedet for privateje. Dette ville ikke ske, hvis eksempelvis fiskebestanden var privat ejet, og fiskerne skulle betale en afgift for at udnytte den. Den maksimale afgift pr. indsatsenhed, som resourceejere ville være i stand til at opnå, er lig med den maksimale forskel mellem

fangstværdien pr. indsatsenhed og omkostningerne pr. indsatsenhed og opnås ved den økonomisk optimale indsats E^{*o} . Her vil fiskerne netop få dækket alle deres udgifter, også den indkomst, de ellers var i stand til at opnå i den bedste alternative beskæftigelse, men ikke mere. Forskellen mellem omsætnings- og omkostningskurven, der som nævnt er størst ved E^{*o} , kaldes økonomisk profit eller ressourcerenten, se figur A.1. Denne kan betragtes som en betaling for udnyttelse af en begrænset ressource og set i det perspektiv er renten en del af fiskeriomkostningerne.

Implikationerne af dette er, at det optimale indsatsniveau kan findes ved at maksimere den økonomiske rente. Bemærk, at maksimering af den økonomiske rente ikke er en målsætning i sig selv, men at det følger af ønsket om at allokere de tilgængelige produktive ressourcer på den bedst mulige måde.

Appendiks B

Model for torsk

B.1. Modellen

Der ses alene på den aggregerede torskebestand, da hensigten er at se på bestandens samlede udnyttelse. Bestanden opdateres efter følgende ligning:

$$B_{t+1} = s (B_t - Y_t) + W_t + R_{t+1} \quad (1)$$

hvor

B_t er biomassen (tons) i begyndelsen af periode t

Y_t er fangsten (tons) i periode t

W_t er tilvæksten (tons) i bestanden i periode t

R_t er rekrutteringen (tons) til bestanden i begyndelsen af periode t

s er den andel af den ikke-fangede bestand, som overlever til næste periode

Bestanden i begyndelsen af perioden er summen af den overlevende bestand fra forrige periode, væksten i bestanden i forrige periode og rekrutteringen til bestanden i begyndelsen af perioden. Rekrutteringen forudsættes at være uafhængig af bestandens størrelse, hvilket synes rimeligt iflg. rapporterne fra Det Internationale Havforskningsråd (ICES), dvs. at R_t er udefra givet. Tilvæksten W_t antages bl.a. at afhænge af den andel af bestanden, der overlever, dvs.

$$W_t = s (B_t - Y_t) d_t \quad (2)$$

hvor d_t er den procentvise vækst i den overlevende bestand.

Indsættes (2) i (1), kan (1) omformuleres til:

$$B_{t+1} = s (B_t - Y_t) (1 + d_t) + R_{t+1} \quad (1a)$$

Fangsten antages at være afhængig af bestanden og fiskeriindsatsen (produktionsfunktionen):

$$Y_t = B_t (1 - \exp(-qE_t)) \quad (3)$$

hvor

E_t er fiskeriindsats i periode t

q er en fangstkoefficient

(3) indsat i (1a) giver

$$B_{t+1} = sB_t \exp(-qE_t) (1+d_t) + R_{t+1} \quad (1b)$$

Torskefiskeriets samfundsøkonomiske overskud (SO) er bestemt for en given tidsperiode T som nutidsværdien af fiskeriets direkte indenlandske værditilvækst:

$$SO(E_t, B_t) = \sum_{t=0}^T \alpha^t (pY_t(E_t, B_t) - c_i Y_t(E_t, B_t) - c_f E_t) = \sum_{t=0}^T \alpha^t (p_f Y_t - c_f E_t) \quad (4)$$

hvor

$\alpha \left(= \frac{1}{1+v} \right)$ er diskonteringsfaktoren og v er renten

p er eksportpris pr. kg råvare

c_f er omkostninger pr. indsatsenhed

c_i er omkostninger pr. kg råvare i filetindustrien

p_f er $(p - c_i)$, dvs. landingspris ved ingen værditilvækst i filetindustrien

Den direkte indenlandske værditilvækst kan opgøres som eksportværdien minus omkostninger (ekskl. løn, forrentning og afskrivning) i filetindustrien og torskeflåden.

Modellen anvendes til, for givne strategier, at finde fangsten og indsatsen i den betragtede periode og sammenligne dem med det faktiske forløb. Givet strategien, (1b) og B_0 , maksimeres (4) mht. indsatsen (E_t) og biomassen (B_t). Matematisk:

$$\underset{(E_t, B_t)}{MAX} SO = \sum_{t=0}^T \alpha^t (p_f Y_t(E_t, B_t) - c_f E_t)$$

Mht.

(1b)

B_0 givet

givet strategi

B.2. Inputdata

Der kræves parameterværdier for s , $(1+d_t)$, q og R_t jf. (1b) og for v , p_f og c_f jf. (4). s er beregnet som $s = \exp(-M)$, hvor M er den naturlige dødelighed. ICES antager $M = 0,2$, hvilket medfører $s = 0,819$. I ICES-rapporterne er der oplysninger om B_t , Y_t og R_t ²² for perioden 1983 - 1992.

Givet B_t , Y_t , R_t og s kan $(1+d_t)$ beregnes ud fra 1a.

²² Rekrutteringen er angivet i 1000 stk. Omregnes til tons vha. oplysning om middelvægten for rekrutter.

Fiskeriindsatsen skal udtrykkes i homogene enheder. I ICES-rapporten fra 1993 er i en figur opgivet fangst pr. indsatsenhed (fiskedage) for forskellige fartøjsgrupper i perioden 1985 – 1992. Indsatsen er ikke opgivet. E_t er beregnet som indsats (dvs. antal fiskedage) af trawlfartøjer > 1000 Hk ved at dividere den totale fangst med fangst pr. indsatsenhed af trawlfartøjer > 1000 Hk. E_t udtrykker, hvor mange fiske-dage med fartøjer > 1000 Hk, der skulle fiskes, for at fange Y_t .

Givet Y_t , B_t og E_t kan q estimeres ud fra (3). q er estimeret til $1,23 \cdot 10^{-5}$.

Tabel B.1. Observeret biomasse, fangst, rekruttering, vækst og fiskeriindsats

År t	Biomasse B_t tons	Fangst Y_t tons	Rekruttering R_t tons	Vækst $1+d_t$	Fiskeriindsats E_t dage
1983	122048	38133	33593	1,37	31587
1984	151238	36979	56962	1,22	
1985	130033	39484	15559	1,19	
1986	98099	34595	10203	1,27	
1987	76810	21391	10876	1,23	
1988	65054	23182	9195	1,22	
1989	57380	22068	15661	1,15	
1990	36572	13487	3307	1,17	
1991	24877	8655	2816	1,46	
1992	23646	6735	4287	1,40 ¹⁾	
Gennemsnit	78576	21200	16246	1,27	33339

¹⁾ Antaget

Kilde: ICES og egne beregninger

Omkostningerne (ekskl. løn, forrentning og afskrivning) pr. fiskedag (C_f) er beregnet ud fra oplysninger fra Strukturudvalgets rapport til 2500 kr. Det antages, at halvdelen af aflønningen af kapitalen (dvs. renten) tilfalder udlandet. Anslået er trawlernes anskaffelsespris 50 mill. kr., hvilket – med en realrente på 5 pct., 252 fiskedage/år og $1/6$ af fangstmængden som torsk – giver 512 kr./dag, der tilfalder udlandet. Omkostningerne er hermed 3012 kr./fiskedag.

Landingsprisen p_f pr. kg råvare er beregnet ud fra eksportprisen på frossen torskefilet og anslåede produktionsomkostninger og udbytte-procent i filetindustrien.

Tabel B.2. Beregning af landingspris pr. kg råvare på torsk 1992

	Pr. kg færdigvare	Pr. kg råvare ¹⁾
Eksportpris	28,95 kr.	11,95 kr.
- direkte produktionsomk. ¹⁾	4,00 kr.	1,60 kr.
Landingspris	24,95 kr.	9,98 kr.

¹⁾ Udbytteprocent 40 pct.

²⁾ Ekskl. løn og råvarekøb

1992-priser og -omkostninger er også anvendt for de øvrige år. Beregningerne viser derfor ikke det aktuelle BNI i de år, men hvad BNI kunne være, hvis 1992-priser og -omkostninger var gældende.

B.3. Løsning af modellen

Modellen er formuleret i sproget GAMS. Modelsproget løser modellen ved hjælp af traditionelle optimeringsrutiner (her ikke-lineær programmering).

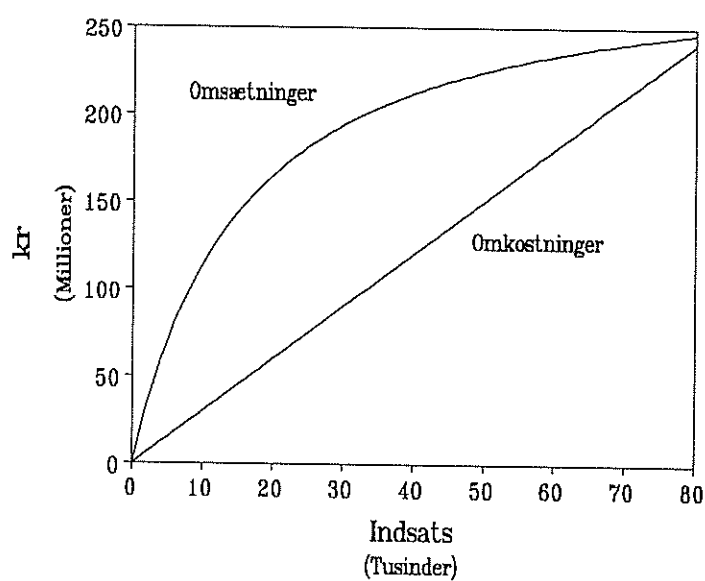
Først er modellens ligevægtsegenskaber undersøgt, dvs. når indsats, biomasse, fangst, vækst og rekruttering er konstant år for år, for at opnå et bud på de langsigtede fiskerimuligheder.

Dernæst er modellen anvendt til at finde den optimale fiskeriindsats i den periode, vi ser på (1985 – 1992) og sammenligne denne med det observerede fiskeri i perioden, givet bestandens faktiske vækst og rekruttering.

B.4. Modellens ligevægtsegenskaber (steady-state egenskaber)

Modellens ligevægtsløsning kan findes ved at maksimere (4) med $T = \infty$ under hensyntagen til (1b), og givet konstant vækst og rekruttering, der er beregnet som gennemsnittet af væksten og rekrutteringen i 1983 – 1992, se tabel B.1. Dette er gjort for forskellige værdier af renten (v). Renten giver et grundlag for at sammenligne værdien af fisk i vandet med afkastet ved at fiske dem. Højere rente betyder mindre optimal bestand, fordi afkastet ved at fiske den stiger. Ligevægtsomsætning og -omkostning som funktion af indsatsen er vist i figur B.1.

Figur B.1. Ligevægtsomsætning og -omkostning



Tabel B.3. Ligevægtsløsninger

Rente v pct.	Biomasse B tons	Fangst Y tons	Fiskeriindsats E dage	BNI mill. kr.
0	70493	17824	23748	106,4
3	68375	18293	25366	106,2
5	67186	18556	26334	105,9
$\infty^1)$	47503	22914	53650	67,1

¹⁾ Dette svarer til et frit fiskeri

Ved at sammenligne tabel B.1 og B.3 ses det, at bestanden indtil 1987 var større end den optimale ved $v = 0$ og at bestanden efter 1990 har været mindre end den, som svarer til frit fiskeri. Til og med 1989 var fangsten større end eller tilsvarende fangsterne svarende til frit fiskeri. Indsatsen lå i hele perioden klart over indsatsen ved $v = 5$ pct.

Ved $v = 0,05$ kan den potentielle optimale ligevægtsværdi af torskebestanden opgøres til 2118 mill. kr.

B.5. Forskellige strategier for perioden 1985 – 1992, givet den faktiske vækst og rekruttering

Fiskeriets direkte bidrag til BNI i perioden findes ved at anvende den observerede fiskeriindsats fra tabel B.1 i modellen. Det gennemsnitlige bidrag til BNI pr. år er 111,5 mill. kr.

Opgørelsen af gevinsten ved andre fiskeristrategier i forhold til den førte politik består af følgende tre elementer:

- øget bidrag til BNI i perioden som følge af bedre tilrettelæggelse af fiskeriet
- større bestand i 1992 og dermed bedre fremtidige fiskerimuligheder
- mindre fiskeriindsats og dermed færre investeringer i fartøjer

Gevinsten af en større bestand i 1992 beregnes som differencen mellem nutidsværdien af fremtidigt optimalt fiskeri, baseret på hhv. bestanden i 1992 under de forskellige strategier, og den faktiske bestand i 1992, dvs. nutidsværdien af øget BNI i fremtiden.

Tabel B.4. Resultater af de forskellige strategier 1985 – 1992

Strategi	Gns. <i>E</i>	<i>B</i> i 1992 tons	Værdi af <i>B</i> mill. kr.	Øget BNI af fiskeri		Øget BNI i alt		Over- investering mill. kr.
				mill. kr. ¹⁾	pct.	mill. kr. ²⁾	pct.	
Begrænset optimering	16438	72283	254,8	124,1	(13,9)	378,9	(42,5)	558,9
Konstant- fangst	17263	64240	209,1	113,5	(12,7)	322,6	(36,2)	531,6
Feedback- strategi	22250	46876	117,6	68,8	(7,7)	186,4	(20,9)	366,7

¹⁾ Udregnet som differencen mellem BNI under de forskellige strategier og det faktiske BNI (892 mill. kr.) i alt i hele perioden

²⁾ Summen af søjle 3 og 4. Viser øget BNI korigeret for forskellen i bestandens størrelse

En strategi kan/må opfylde flere betingelser:

- føre til en ligevægtsbestand, som er ønskelig ud fra biologiske og økonomiske betragtninger
- udjævne svingninger
- minimere sandsynligheden for bestandskollaps

Den gennemsnitlige fiskeriindsats har i perioden, jf. tabel B.1, været 33339 fiskedage, hvilket er mellem 11000 og 17000 flere fiskedage end der er krævet af strategierne, se tabel B.4. Omregnet – med 252 fiskedage/fartøj, 50 mill. kr. i anskaffelsespris og $\frac{1}{6}$ af fangstmængden som torsk – giver det overinvesteringer som vist i sidste søjle i tabel B.4.

I den første strategi (begrænset optimering) optimeres fiskeriet under hensyntagen til realistiske svingninger i fangst- og indsatsniveau og at biomassen i 1992 er intakt i forhold til ligevægtsværdien (ved rente = 0). Informationen om den faktiske udvikling i vækst og rekruttering antages kendt på forhånd, hvilket selvfølgelig er urealistisk. Hvis nu strategien skal tage højde for det manglende kendskab til den fremtidige vækst og rekruttering, hvorledes kunne den så se ud?

Set i lyset af det netop indførte ITQ-system er det interessant at analysere konstant fangst-strategien. Fangsten fastsættes i overensstemmelse med ligevægtsværdien (ved rente = 0). Indsatsen og dermed omkostningsniveauet vil svinge omvendt proportionalt i det omfang, biomassen (herunder vækst og rekruttering) ændrer sig. Ved lave rekrutteringer flere år i træk vil/kan denne strategi medføre en lille bestand i bedste fald og kollaps i værste fald. Hvis de lave rekrutteringer fortsætter i et par år endnu, vil biomassen under denne strategi reduceres til det i dag tilsvarende lave niveau. Strategien tager således ikke hensyn til ændringer i bestanden i et tilstrækkeligt omfang.

Feedback-strategien fastsætter derimod kvoten på basis af oplysninger om biomassens størrelse og estimerer/opdatering af de centrale parametre (p , c , v , s og q). Feedback-strategien kan findes explicit i modellen som

$$Y = \frac{pqB - c}{pqB + \frac{ks}{(v+1-s)}} B \quad (5)$$

Desuden er den maksimale indsats begrænset til 28000 enheder. Strategien er baseret på udviklingen i bestanden. Dermed tages der hensyn til stokastiske ændringer i eksempelvis vækst og rekruttering, når kvoten fastsættes, og til at kapaciteten ikke udvides urealistisk meget. Forudsætningen for at anvende strategien er et relativt sikkert årligt opdateret estimat af den fiskbare biomasse.

Sammenlignes bidraget til BNI for perioden af de forskellige strategier, så ses klart "betalingen" for den manglende information om fremtiden og gardering mod kollaps af bestanden, idet bidraget er ca. 40 – 50 pct. lavere ved feedback-strategien.

