

Hvidbog – Følgebind 1

Økonomi

- en selv bærende færøsk økonomi

***Mindskning i statsydelse
og økonomi-politisk styring***

Oversættelse foretaget af Rigsombudet på Færøerne

Indledning

Det økonomiske og politiske grundlag

Statsydelsen fra den danske stat til det færøske samfund udgør en væsentlig del af de økonomiske relationer imellem Danmark og Færøerne. Men der er også andre økonomiske forbindelser imellem Danmark og Færøerne end statsydelsen. Den største del af den færøske handel med udlandet går også via Danmark.¹

Den færøske økonomi har fået betydelige økonomiske ydelser fra Danmark i størstedelen af dette århundrede. Med hjemmestyreordningen fra 1948 blev sagsområderne delt op imellem statsmyndighederne og hjemmestyret. Hovedregelen under denne ordning har været, at danskerne har haft administrationen og betalt udgifterne på de områder, som hjemmestyret ikke har overtaget; færinger har selv administreret og finansieret de overtagne områder.

Staten har ikke opkrævet skat på Færøerne til finansiering af udgifterne på de områder, staten har administreret, og det er heri, støtteelementet i statsydelse har ligget. Hjemmestyret har dog på flere væsentlige områder overtaget administrative opgaver uden at dette har bevirket, at færinger selv skulle overtage finansieringen. Dette var f.eks. tilfældet med det sociale område, sundheds- og uddannelsesområdet. I 1988 blev udgifterne til disse sagsområder omlagt til bloktilskud. Denne omlægning omfattede $\frac{3}{4}$ af alle statens udgifter på Færøerne. Den nye ordning indebar, at statens udgifter nu blev en del af landskassens indtægter, og dermed indgik i det beløb, landsstyre og lagting kunne råde over.

Den færøske økonomi har i perioden 1989-1995 været igennem en omfattende krise. Efter denne krise er det blevet et politisk spørgsmål, hvad årsagen til krisen var, og ikke mindst, hvordan den færøske samfundsøkonomi skal indrettes og styres. Landsstyret er af den opfattelse, at de danske statsydelser har nogle uheldige konsekvenser for den færøske økonomi. Blandt andet bliver samfundet ikke drevet tilstrækkelig omhyggeligt og effektivt. Spørgsmålet er derfor, hvordan strukturen skal være i en fremtidig færøsk økonomi, der bygger på de forudsætninger vi har at leve under. Landsstyret har sat sig som mål at Færøerne skal indrettes som en suveræn stat, og de danske statsydelsers fremtidige skæbne er i denne forbindelse et vigtigt spørgsmål.

Efter koalitionsgrundlaget af 9. maj 1998 er dette en af de politiske målsætninger for de økonomiske og finansielle rammer: *Økonomisk og finansielt skal der foretages en opgørelse med*

¹ Det Færøske Økonomiske Råd og Færøernes Landsbank 1996: "Pengestrømmene imellem Færøerne og Danmark."

Danmark, hvor der tages stilling til, hvordan udlandsgælden kan tilbagebetales² og bloktilskudet fjernes over en årrække, samtidig med at der indgås aftale mellem den danske regering og landsstyret om en skånsom finansiel og økonomisk tilpasning.

I aftalen af 10. juni 1998 mellem landsstyret og den danske regering står der om Fremtidige bilaterale relationer mellem Danmark og Færøerne: Der er tillige enighed om, at der sideløbende indledes forhandlinger om en overgangsordning, herunder en økonomisk overgangsordning, der tilstræber en opbyggelse af en selv bærende færøsk økonomi.

Kommissorium

Landsstyremanden for selvstyreanliggender nedsatte den 21. december 1998 et udvalg, Det Økonomiske Udvalg, med dette kommissorium:

- At beskrive grundlaget for en finansiel/økonomisk opgørelse imellem Færøerne og Danmark
- At beskrive alle statsydelserne på Færøerne
- At beskrive indvirkningen af bloktilskuddet og andre ydelser fra staten på den færøske økonomi som helhed
- At beskrive statsydelsernes betydning for lands- og kommunekasserne
- At foretage økonomiske fremskrivninger ud fra et faldende bloktilskud, hvor der gradvis bliver færøsk egenfinansiering på alle sagsområder
- At beskrive de økonomiske konsekvenser for lands- og kommunekasserne af en sådan fremgangsmåde
- At beskrive de økonomiske mekanismer, som kan forventes når tilskuddene gradvis forsvinder
- At beskrive, hvilket produktions-/indkomstunderlag, der skal til for at Færøerne kan stå imod en reduktion af statsydelserne
- At udarbejde langtidsfinanslove ud fra forskellige økonomiske vurderinger af den færøske økonomi
- At beskrive behovet for finansielle og økonomiske styringsredskaber og indretninger i en selvstændig færøsk økonomi, herunder, hvilke redskaber, som er nødvendige, hvis Færøerne indgår i et valutasamarbejde med Danmark.
- At udarbejde forslag til en overgangsperiode, hvor bloktilskuddet falder over en årrække

² Landsstyret har allerede 10. juni 1998 indgået aftale med den danske regering om tilbagebetaling af den færøske landskassegæld til staten

Det skal bemærkes, at det oprindelige kommissorium henviste til de hovedområder, der skulle undersøges. Kommissoriet er undervejs blevet tilpasset.

Fortolkninger

Det Økonomiske Udvalgs arbejde skal bruges i de kommende forhandlinger med den danske regering. Herudover skal redegørelsen bruges som grundlag for den politiske behandling af ændringerne i de økonomiske forhold mellem Færøerne og Danmark.

Der bliver påvist nogle muligheder for en økonomisk opgørelse og en overgangsperiode mellem Færøerne og Danmark. Det bliver de politiske myndigheder, der skal afgøre, hvilken model, der skal anvendes.

Det bliver ligeledes understreget, at der med de nuværende økonomiske forudsætninger bliver behov for en omhyggelig styring af den økonomiske politik, uanset om Færøerne bliver selvstændigt eller ej.

De direkte statsydelse til Færøerne beskrives og analyseres ligeledes, f.eks. bloktilskuddet og driften af statsinstitutioner på Færøerne. Under færøsk selvstændighed bliver der muligvis et andet omkostningsniveau for de nuværende statsinstitutioner, samtidig med at det færøske samfund får andre indtægtskilder og må påtage sig andre udgifter. Sådanne analyser er ikke skønnet at falde ind under udvalgets kommissorium.

Sammensætning

Det Økonomiske Udvalg er en del af et større selvstyreprojekt. Udvalgets redegørelse er en del af Hvidbogen, ligesom Traktatudvalget og Administrationsgruppens arbejder.

Medlemmerne i Det Økonomiske Udvalg er:

Formand

Reidar Nónfjall, økonom (direktør på Strandfaraskip Landsins)

Medlemmer

Magni Laksáfoss, økonom (fuldmægtig ved Færøernes Statistik)

Bjarni Olsen, økonom (Direktør i Føroya Sparikassi)

Janus Petersen, økonom og jurist (direktør i Føroya Banki)

Jan Mortensen, ingeniør (kontorchef i Færøernes Arbejdsgiverforening)

Hermann Oskarsson, økonom (direktør for Færøernes Statistik)

Sigurd Poulsen, økonom (direktør i Færøernes Landsbank)

Jonhard Eliassen, økonom (fuldmægtig i Færøernes Landsbank)

Annika Johansen, økonom (markedskoordinator på Færøernes Tele)

Durita Tausen, økonom (fuldmægtig i det færøske økonomi- og finansministerium)

Gunvør Balle, økonom (afdelingsleder på Tórshavns Skibsværft)

Mathea Hilduberg, økonom (fuldmægtig ved Føroya Sparikassis kreditafdeling⁹)

Sekretærer

Mortan Simonsen, økonom (fuldmægtig i det færøske økonomi- og finansministerium)

Herudover var Óli Samró sekretær frem til 11. maj 1999.

Der er tale om et fagligt udvalg, og hovedmålet har været at sikre faglig bredde. Medlemmerne er herudover valgt under hensyntagen til deres erfaring inden for forskellige grene af samfundsøkonomien.

Det Økonomiske Udvalg afholdt sit første møde den 22. december 1998, og udvalget skulle afgive redegørelse den 10. juni 1999. Fristen blev siden forlænget noget under hensyntagen til det omfattende kommissorium.

Afgrænsning

Udvalget har under sit arbejde foretaget visse afgrænsninger i forhold til kommissoriet:

- Der er ikke foretaget undersøgelser af, hvordan en reduktion af statsydelse vil påvirke den enkelte husstand eller virksomhed
- Der er ikke opstillet langtidsfinanslove, fordi finanslovsarbejdet er en væsentlig del af den politiske planlægning og prioritering
- Der er ikke direkte taget højde for de forventede olieindtægters påvirkning af økonomien
- Erhvervsstrukturen og -mønsteret er ikke direkte analyseret

Metode

Hovedgrundlaget under Det Økonomiske Udvalgs arbejde og undersøgelser er færøske data. Det statistiske materiale er ganske omfattende og stammer fra forskellige kilder. Udvalget har f.eks. sammenhængende tidsserier tilbage til 1962, da den færøske statistiks historie begyndte. Der er dog visse svagheder og risici forbundet med det færøske statistiske materiale, som nødvendiggør visse forbehold i analyserne. Det Økonomiske Udvalg har selv udarbejdet og opstillet en del af det statistiske materiale.

Materialet er siden behandlet på forskellig måde, både ved anvendelse af traditionelle samfundsbeskrivende analyser og ved hjælp af modelberegninger. Modelberegningerne bygger på økonomiske modeller, som er udviklet og tilpasset til færøske forhold.

Også faglitteratur og andre redegørelser om færøsk økonomi og lignende økonomier er benyttet, ligesom der har været samtaler og møder med fagfolk fra andre lande. Disse fagfolk har haft lejlighed til at knytte bemærkninger til udvalgets arbejde, og ligeledes generelle bemærkninger om den færøske økonomi. I visse tilfælde er uafhængige personer blevet bedt om skriftligt at belyse afgrænsede områder.

Målgruppe

Det er fagfolk, som har udarbejdet Det Økonomiske Udvalgs Redegørelse. Redegørelsen indgår i landsstyrets selvstændighedsplaner, og skal derfor bruges som grundlag under den politiske og offentlige debat om færøsk selvstændighed, og henvender sig først og fremmest til politikerne og offentligheden som helhed.

Fortsatte undersøgelser

I analyserne påvises forudsætningerne for og konsekvenserne af forskellige modeller for den økonomiske opgørelse og overgangsperioden imellem Færøerne og Danmark. Når den politiske myndighed er nået frem til en løsning, bliver det nødvendigt med nærmere analyser og beregninger.

Hovedindhold

Redegørelsen er opdelt i to dele. I den første lægges vægten på at belyse konsekvenserne af faldende statsydelse både på kort og langt sigt. Anden del omhandler styringen af den økonomiske politik og selve tilpasningsprocessen.

Redegørelsens struktur

Sammenfatning

Del I

Beskrivelse af statsydelserne til Færøerne

De økonomiske forudsætninger

Den permanente indkomst

Økonomisk vækst og faldende statsydelser

Konsekvenserne af faldende statsydelser

- *Korttidseffekterne*
- *Langtidseffekterne*

Del II

Økonomisk politik i andre lande

Forudsætningerne for økonomisk styring på Færøerne

Økonomisk politik - konjunkturudjævning

Valutasystemet

Den økonomiske Fond

Redegørelsens struktur som vist ovenfor skønnes at opfylde kommissoriet på tilfredsstillende vis.

Kapitel 1: Sammenfatning

Faldende statsydelse

Beskrivelse af statsydelse på Færøerne

De danske statsydelse til Færøerne har været stigende fra 1962 til i dag både i løbende og faste priser. Den største del af statsydelse til drift og anlæg er gået til social- og sundhedsvæsenet, og en del til samfærdsel. Den danske stat har været med til at opbygge en væsentlig del af det færøske velfærdssamfund, hvilket særlig ses på de statslige investeringer sidst i 1960'erne. Væksten i 1970'erne var også betydelig, men hér stammer en stor del af væksten fra prisstigninger. I forhold til de samlede drifts- og anlægsudgifter er statens udgifter faldet svagt fra 1962 til nu.

De samlede statsydelse til Færøerne er omkring 1,3 mia. kr. om året. Beløbet omfatter bloktilskuddet til landskassen på godt 900 mio. kr., samt udgifter til pensioner og drift af statsinstitutioner på Færøerne, ca. 400 mio. kr., herunder til Fiskeriinspektionen og Flyvestation Thorshavn, som stod for godt halvdelen af driftsudgifterne til statsinstitutioner. Hertil kommer udgifter som uddannelsesstøtte (SU) til færinger, der studerer i Danmark, men sådanne udgifter er ikke medtaget, da opgørelsen er vanskelig, og næppe væsentlig for det samlede billede.

Statsydelseernes samlede størrelse er ikke blevet ændret, efterhånden som man er overgået til bloktilskud.

Det er uklart, på hvilket politisk grundlag statsydelseernes størrelse er blevet fastlagt igennem tiden, både under refusionsordningerne og efter omlægningen til bloktilskud. Det er en udbredt opfattelse, at staten har ydet støtte for at sikre samme levevilkår på Færøerne som i resten af riget. Spørgsmålet er i denne forbindelse, hvordan danske myndigheder vil se på det, hvis levevilkårene på Færøerne bliver væsentligt anderledes end i Danmark.

Der er ikke i øjeblikket officielt tilkendegivet nogen politisk målsætning fra de danske myndigheder for så vidt angår statsydelse. Det indgår dog som en del af aftalen mellem landsstyret og den danske regering, at de økonomiske forhold landene imellem skal revideres, og

at der skal forhandles om en overgangsperiode, hvor det tilstræbes at den færøske økonomi bliver selv bærende.

Økonomiske forudsætninger

Nationalregnskabstal fra 1962-1989 viser, at den indenlandske efterspørgsel til forbrug og investeringer ikke kun har tilpasset sig til den færøske produktion, men også til ydelserne fra den danske stat og låneoptagelsen i udlandet. Statsydelse har bevirket, at det har været muligt at have konstant underskud på samhandelen med andre lande af en størrelsesorden, svarende til ydelserne, uden at det blev nødvendigt at optage udlandslån. I en del af perioden, særlig i 1980'erne, var den indenlandske efterspørgsel så stor, at det oven i ydelserne fra staten blev nødvendigt med en stor låneoptagelse udenlands. Den voldsomme gældsætning medførte voldsomme og ufrivillige omstillinger under krisen i 1990'erne.

Fra 1962-1989 brugte færinger i gennemsnit 13% mere, end de producerede. Siden 1990 har forbrugs- og investeringsniveauet dog i middel været 7% lavere end produktionen. Det forhold, at forbrugs- og investeringsniveauet i denne periode har været lavere end produktionen, er uden fortilfælde i nyere færøsk økonomisk historie.

Økonomien har efter kriseårene været præget af, at produktionsomkostningerne er blevet tilpasset, hvilket har forbedret konkurrenceevnen. Økonomien har også været karakteriseret af stor vækst, overskud på betalingsbalancen, og af at nettogælden til udlandet er ændret til et nettotilgodehavende. De offentlige kasser har ligeledes fået et stort og stigende overskud.

En del af væksten må siges at være konjunkturvækst, forårsaget af, at økonomien var trykket så langt ned under krisen. Denne del af væksten kan forventes at falde igen, da efterspørgselen ikke længere vokser. Men noget af væksten stammer også fra forbedret konkurrenceevne, og den har mulighed for at blive mere vedvarende. Sammen med overskuddet på de offentlige budgetter og på betalingsbalancen tyder dette på, at økonomien allerede i et vist omfang er blevet mindre afhængig af statsydelse.

For at den færøske økonomi skal være rustet til de udfordringer, som faldende statsydelser indebærer, er det nødvendigt at føre en konjunkturudjævrende politik for at sikre en stabil økonomisk vækst og opretholde overskuddet på betalingsbalancen og de offentlige budgetter.

En af årsagerne er, at økonomien som helhed med et vedholdende overskud på betalingsbalancen vil få et stigende afkast af nettotilgodehavenderne i udlandet, som kan opveje faldet i statsydelserne. En anden grund er, at erhverv i international konkurrence får bedre

udviklingsmuligheder, hvis det ved hjælp af finanspolitikken lykkes at holde væksten i den indenlandske efterspørgsel på et passende niveau de kommende år.

Hvis der ikke bliver gjort noget for at styre væksten i forbrug og investeringer, er det sandsynligt, at "milliarden" på betalingsbalancen bliver "sluset" ind i økonomien. Dette vil medføre, at de beskyttede erhverv, dvs. offentlige erhverv og de fleste private serviceerhverv, vil lægge et voldsomt omkostningspres på erhverv i international konkurrence. Herved opstår der stor fare for en forværring af den konkurrenceevne, som er opbygget igennem de senere år, og risiko for en del af de konkurrerende erhverv. Dette indebærer igen, at omstillingsprocessen i forbindelse med reduktion af statsydelse efterhånden kan blive meget vanskelig.

Udvalget har foretaget nogle fremskrivninger af udviklingen i betalingsbalancen, hvis statsydelse reduceres. De anvendte forudsætninger er i hovedsagen, at eksporten vokser med 2% om året, hvilket er ca. halvdelen af den historiske middelvækst. Konklusionen er, at det er afgørende, at importen ikke stiger mere end eksporten, hvis økonomien skal sikres imod ubehagelige omlægninger og problemer.

Det kan nævnes, at realvæksten muligvis bliver endnu større, hvis overskuddet på betalingsbalancen (eller et beløb svarende til $\frac{3}{4}$ af statsydelse) også kommer til at indgå i den indenlandske efterspørgsel. En forudsætning for endnu større vækst er dog, at de penge, som sluses ind i økonomien, kan sætte gang i arbejdskraft og andre produktionsfaktorer, som ikke allerede er i anvendelse.

I kriseårene var der mange ressourcer, både produktionsmidler, arbejdskraft og naturressourcer, som ikke blev udnyttet, og en del af den økonomiske vækst de senere år stammer fra disse uudnyttede ressourcer. Skønt kapacitetsudnyttelsen i den færøske økonomi ikke måles, er det oplagt, at arbejdsmarkedet er under hårdt pres. Det giver derfor ikke megen mening at forbedre købekraften væsentligt for at stimulere den økonomiske vækst.

Stigningen i produktionsværdien i faste priser har i de seneste 5 år gennemsnitlig været på 6%, og fra 1962-1999 lidt under 5%. Den reale værditilvækst i eksporten har i gennemsnit været 8% de seneste 5 år og 3,7% fra 1962-1999. Dette indebærer ved uændret skattetryk en økonomisk vækst med stigende indtægter til det offentlige.

Hvis statsydelse ud fra disse forudsætninger reduceres over en længere periode, f.eks. 15-20 år, er det sandsynligt, at økonomien kan fortsætte med at vokse. Et forsigtigt skøn over væksten kunne være 2%, svarende til halvdelen af den historiske vækst i eksporten. En sådan udvikling vil indebære, at det ikke bliver nødvendigt for det offentlige at iværksætte direkte besparelser i takt med, at statsydelse reduceres.

I så fald er det dog en grundlæggende forudsætning, at det offentlige foretager visse besparelser i omstillingsperioden for at finansiere faldet i statsydelse. Det betyder, at den del af de offentlige merindtægter, som hidrører fra den økonomiske vækst, i hovedsagen anvendes til at finansiere faldet i statsydelse. Væksten i de offentlige udgifter må være lavere end væksten i indtægterne, og den offentlige sektor vil derfor vokse langsommere end resten af økonomien.

Den permanente indkomst

Hovedindkomstkilderne i det færøske samfund er fiskerierhvervet og statsydelse. Begge disse kilder kan betegnes som usikre indkomstkilder. Fiskerierhvervet har historisk vist sig ustabil, og der er ingen vished for, at statsydelse vil forblive stabile. Det samme gælder eventuelle indtægter ved olieudvinding.

Den økonomiske styring bør derfor i højere grad end hidtil baseres på, at hovedindkomstkilderne er usikre. Her lægges særlig vægt på at belyse en sådan styring i forbindelse med statsydelse. Der er meget som tyder på, at ydelse vil falde i fremtiden, først og fremmest fordi de nuværende færøske politiske magthavere ønsker det, men måske også, fordi det er et ønske hos den danske politiske ledelse.

For at en reduktion i statsydelse ikke skal få en for skadelig indvirkning på den færøske økonomi, anbefales det, at finanspolitikken tilpasses til et forsigtigt skøn over den permanente indkomst fra statsydelse.

Den permanente indkomst fra statsydelse kan beskrives som det beløb, det offentlige kan bruge i al fremtid, også efter statsydelses bortfald. Tanken er, at det offentlige ikke skal bruge hele den årlige statsydelse, men opspare en del, medens ydelsen stadig er betydelig, for at give det offentlige et fast, årligt afkast.

Fastsættelsen af den permanente indkomsts størrelse afhænger af flere forhold, særlig den tidshorisont, over hvilken statsydelse nedbringes, samt forrentningen af den opsparede del af statsydelse. I redegørelsen er opstillet et eksempel, hvor den permanente indkomst af statsydelse på ca. 1,3 mia. kr. forventes at ligge mellem 200 og 570 mio. kr., alt efter overgangsperiode og forrentning. Men da overgangsperiodens længde ikke er fastlagt, er det ikke muligt at sige, hvor stort beløbet bliver.

Den permanente indkomst kan bruges som et groft mål for, hvor stor en del af statsydelse, der årligt kan inkluderes i økonomien via landskassen. Sættes den permanente indkomst f.eks. til 400 mio. kr., bliver det landskassens faste, årlige indtægt. Dette er dog forudsat, at hele den del af

statsydelsen, som overstiger 400 mio. kr. - dvs. ca. 900 mio. kr. - opspares. Den offentlige sektors overskud har de senere år ligget omkring 600-700 mio. kr., og derfor må overskuddet forøges, for at fremme denne opsparing.

En langtidsplan for finanspolitikken bør bygge på forsigtige skøn over den permanente indkomst fra statsydelserne og eventuelle olie- og gasindtægter.

Økonomisk vækst og faldende statsydelser

Hvis danske og færøske myndigheder skal forhandle om nedbringelse af statsydelserne, vil nogle økonomiske interesser gøre sig gældende. Her beskrives en model, som muligvis kan rumme begge parter interesser i en sådan forhandlingssituation.

Statsydelserne kan nedbringes efter forskellige modeller. Én mulighed er at knytte reduktionen til udviklingen i den færøske bruttonationalindkomst. Den tid, det vil tage at reducere statsydelserne, vil afhænge af den økonomiske vækst, og hvor stor en del af denne vækst, de politiske myndigheder vil anvende til nedbringelse af statsydelserne.

Det er klart, at også de færøske kommuner vil skulle finansiere en del af faldet i statsydelserne. I forbindelse med overtagelsen af en voksende andel af det samlede offentlige finansieringsbehov bliver det nødvendigt med en klarere opgavefordeling imellem land og kommuner. Dette indebærer bl.a., at der bør foretages ændringer i skattesystemet.

Hvis der indgås en aftale mellem Danmark og Færøerne efter denne model, vil der kunne tages højde for landskassens forventede olieindtægter.

Hvis statsydelserne kun reduceres med en del af den årlige økonomiske vækst, vil der gå lang tid, førend ydelsen er faldet afgørende. Dette indebærer, at det bliver usikkert, hvordan politikere og andre vil forholde sig, og om landsstyret vil iværksætte de nødvendige besparelses- og omstillingstiltag. Nedbringes statsydelserne derimod fast over en kortere årrække, ved både politikere, erhvervsliv og borgere, hvordan de skal tilpasse sig til den nye situation, men dette vil til gengæld kunne få alvorligere konsekvenser for økonomien.

Korttidsanalyser

I en analyse på kortere sigt er formålet ikke at beskrive, hvordan økonomien ser ud, når statsydelseerne er bortfaldet, men at beskrive påvirkningen på økonomien i den periode, hvor ydelserne reduceres.

Økonomier, der modtager statsydelser, har sædvanligvis en relativt stor offentlig sektor. Noget andet karakteristisk er, at der er relativt mange private erhverv, som leverer varer og tjenesteydelser til den offentlige sektor.

Når statsydelseerne falder, bliver den offentlige sektor relativt mindre. Efterspørgselen fra den offentlige sektor bliver mindre, og derfor bliver der færre erhverv, som leverer varer og tjenesteydelser hertil. Således vil både den offentlige og den afledte private virksomhed falde.

En af konsekvenserne bliver, at efterspørgselen efter arbejdskraft vil falde, hvilket medfører arbejdsløshed og fraflytning til andre lande. Hermed falder lønniveauet, konkurrenceevnen i eksporterhvervene forbedres, og produktionen vil vokse. Der er således mange, modsatrettede konsekvenser.

Når aktiviteten i den offentlige sektor og de afledte private erhverv falder, falder også efterspørgselen og dermed importen. Betalingsbalancen forbedres, fordi eksporten vokser samtidig med, at importen falder.

For at få et fingerpeg om, hvor meget det vil blive nødvendigt at spare, beskrives statsydelseernes betydning for den offentlige sektor. Det skal bemærkes, at selv om statsydelseerne først og fremmest er væsentlige for landskassen, indebærer de også, at kommunekasserne friholdes for nogle udgifter.

Statsydelseernes betydning for de offentlige kasser ses ved, at de udgør ca. 30% af de samlede offentlige indtægter. De offentlige indtægter var i 1998 ca. 4,4 mia. kr., og heraf udgjorde statsydelseerne ca. 1,3 mia. kr. De offentlige kasser finansierede således selv ca. 3 mia. kr.

Når statsydelseerne betragtes på denne måde, er der ikke taget højde for, at skatteindtægterne fra de lønninger, som betales af statsydelseerne, tilfalder Færøerne. Afgifterne forbliver ligeledes på Færøerne. Disse skatte- og afgiftsbeløb er derfor en indtægt for landskassen og kommunerne, og statsydelseerne medfinansierer således også en del af de 3 mia. kr., som de offentlige kasser får ind i skatter og afgifter. Medtages beløbene ikke, vil statsydelseerne blive undervurderet.

En måde, at tage højde herfor, er at udregne de såkaldte grundindtægter. Eksempler på de offentlige kassers grundindtægter er udkomme fra fiskeri-, opdræts- og turisterhvervene, samt andre grundlæggende erhverv på Færøerne. Statsydelseerne regnes i denne sammenhæng for en

grundindtægt. Statsydelse set som grundindtægt har ikke kun finansieret en tredjedel men visse år mere end halvdelen. Således finansierede de færøske offentlige kasser i 1997 ikke 3 mia. kr. men kun ca. 2,25 mia.kr. Statsydelse finansierer derfor en stor del af de offentlige udgifter, og har stor indvirkning på økonomien, men de påvirker de enkelte dele af økonomien på forskellig måde. Som tidligere nævnt påvirker de særlig den offentlige sektor og de afledte private erhverv.

De offentlige kasser har overskud, og derfor er det ikke nødvendigt med direkte besparelser på finansloven, hvis statsydelse skulle falde, og efterhånden som den offentlige gæld nedbringes, vil statsydelse kunne reduceres yderligere. Overskuddet på de offentlige budgetter er dog ikke stort nok til, at hele statsydelsen kan elimineres på denne måde. Som nævnt i afsnittet om den permanente indkomst har den offentlige sektor de senere år haft 600-700 mio. kr. i overskud (inklusive renter), men kravet bliver utvivlsomt, at overskuddet skal være noget større.

Analysen af de offentlige kassers grundindtægter i 1997 viser, at der var 500 mio. kr. i overskud (i 1998 var overskuddet som nævnt endnu større). Hvis det lægges til grund, at forholdene i 1997 ikke var præget af usædvanlige forhold for eksporterhvervene, kan det siges, at statsydelse antagelig kan nedbringes med et beløb svarende til overskuddet på 500 mio. kr., uden at det får særlige konsekvenser for den offentlige sektor og økonomien som helhed. Der lægges i denne sammenhæng vægt på, at den færøske økonomi som nævnt er temmelig svingende, særlig p.g.a. ændringer i eksporterhvervene, og derfor bliver det formentlig nødvendigt med en større sikkerhedsmargin. Det er dog værd at bemærke, at eksporten i 1997 i historisk sammenhæng var under middel, hvilket kunne tyde på, at men med 1997 som udgangspunkt ikke vil overvurdere det økonomiske potentiale.

Med 500 mio. kr. i overskud er det dog ikke muligt at fjerne hele bloktilskuddet på 900 mio. kr., og endnu mindre, at de offentlige kasser påtager sig de 400 mio. kr. årligt til drift af statsinstitutioner m.v. Hvis statsydelse reduceres over en længere periode er der dog mulighed for at foretage en vis opsparing, som fremover kan give den offentlige sektor en permanent indkomst, der delvis kan finansiere statsydelsens bortfald.

Det er svært at fastsætte niveauet for den permanente indkomst, da den afhænger meget af renteforudsætningerne. Men hvis det nuværende overskud i den offentlige sektor på 500-700 mio. kr. kan fastholdes i en længere årrække, vil det være muligt at generere en permanent indkomst herfra, som kan modvirke faldet i statsydelse. Men dette er både betinget af en lang overgangsperiode, og af at der føres en meget forsigtig økonomisk politik, som gør det muligt at have store overskud år efter år i overgangsperioden.

Omvendt er det ikke sandsynligt, at den permanente indkomst med det nuværende overskudsniveau også vil kunne finansiere de udgifter på ca. 400 mio. kr., som staten nu afholder til forskellige statsinstitutioner, pensioner osv.

Derfor bliver det nødvendigt enten at spare på de offentlige udgifter, eller at forøge indtægterne. En mulighed for at forøge indtægterne er at forhøje skatte- og afgiftstrykket, eller at føre en erhvervspolitik, som giver erhvervslivet bedre muligheder for at forøge produktionsværdien med et tilfredsstillende afkast. Det er værd at bemærke, at en økonomisk vækst på f.eks. 2% vil forøge det offentlige indtægtsgrundlag. Dermed vil besparelseskravene blive noget lempeligere. En sådan udvikling forudsætter dog relative besparelser inden for det offentlige, og derfor vil de offentlige udgifter vokse langsommere end økonomien som helhed.

I redegørelsen er opstillet et eksempel, hvor de offentlige indtægter med det nuværende produktionsniveau og skattetryk vil stige ca. 60 mio. kr. ved en økonomisk vækst på 2%. Således vil det offentlige kunne nedbringe statsydelseerne med 60 mio. kr. om året, uden at det vil blive nødvendigt med direkte besparelser eller højere skatter og afgifter.

Hvis der skal iværksættes besparelser, eller hvis skatten stiger, får det som nævnt konsekvenser for den samlede økonomi. For at afklare omfanget af disse konsekvenser er den økonometriske model EMFI anvendt. En økonometrisk model er en model af økonomien, opstillet i matematiske ligninger, som gør det muligt at beregne påvirkninger på økonomien. Resultaterne kan dog kun tages som et fingerpeg, og må ikke betragtes som den endegyldige sandhed.

En væsentlig konklusion af disse beregninger er, at besparelser indebærer et faldende skattegrundlag, hvorfor det bliver nødvendigt at spare endnu mere for at nå målet. Besparelser på finansloven rammer forskelligt, alt efter hvor der spares. Effekten ses tydeligst ved besparelser på de offentlige lønninger, eftersom en stor del af disse kommer ind igen i form af skatter og afgifter. Foretages i stedet besparelser andre steder på finansloven, f.eks. på anlægsudgifter, forbrug, indkomstoverførsler og tilskud mister de offentlige kasser ikke indtægter i samme omfang.

Nedbringes statsydelseerne f.eks. med 100 mio. kr., og skal det gennemføres ved besparelser, bliver det nødvendigt at spare imellem 150 og 300 mio. kr. på finansloven, alt efter, hvor der spares. Det medfører, at bruttonationalindkomsten vil falde med mellem 102 og 511 mio. kr. det år, besparelsen iværksættes. Efterhånden vil økonomien dog rette sig op igen, og effekterne vil aftage efter nogle års forløb.

Langtidseffekterne

Analysen af langtidseffekterne skal vise, hvordan økonomien ser ud, efter at statsydelseerne er faldet bort. De umiddelbare påvirkninger tæller så at sige ikke med, for selv om indkomsterne i første omgang vil falde, er det endelige resultat på længere sigt, at økonomien vil finde et nyt leje. Dette nye niveau kan så være højere eller lavere, end med statsydelseerne.

Der er næppe tvivl om, at den samlede indkomst i samfundet vil blive lavere end nu, eftersom der vil skulle en voldsom erhvervsvirksomhed til at give de færøske borgere lige så store indkomster, som statsydelseerne giver. Det er dog ikke muligt at sige, hvor meget lavere niveauet vil blive.

Det kan siges med rimelig sikkerhed, at erhvervsstrukturen vil ændre sig. Dette vil først og fremmest ske, fordi statsydelseerne har øget den indenlandske efterspørgsel meget, og de erhverv, der tilfredsstiller den indenlandske efterspørgsel, vil ikke få samme indkomstgrundlag, når statsydelseerne er væk. De beskyttede erhverv, dvs. de, der producerer til den indenlandske efterspørgsel og ikke er i konkurrence med udlandet, vil ikke give samme afkast til aflønning af arbejdskraft og kapital, når efterspørgselen falder. Når det ikke længere i samme grad kan betale sig at producere varer eller tjenesteydelser til den indenlandske efterspørgsel, vil en del af arbejdskraften og kapitalen flytte herfra til andre erhverv.

Erhvervene i konkurrence, dvs. erhverv, der producerer til eksport eller til hjemmemarkedet i konkurrence med importerede varer, vil hermed få bedre eksistensvilkår. Det skyldes to forhold:

- Afkastet til arbejdskraften og kapitalen vil blive forringet i de beskyttede erhverv, hvorfor der vil være en forskydning imod de konkurrerende erhverv
- En faldende stigningstakt for lønninger og øvrige omkostninger vil gøre erhvervene mere konkurrencedygtige i forhold til tilsvarende produktion andetsteds

Således vil konkurrenceevnen blive forbedret for eksporterhvervene både i den indenlandske konkurrence om arbejdskraft m.v. og på varemarkederne.

Hvis virksomheden, og dermed afkastet til lønninger og kapital, ikke bliver konkurrencedygtig i forhold til den udenlandske produktion, må det påregnes, at en del af arbejdskraften og kapitalen vil forlade Færøerne. Selv om levevilkårene for de tilbageblevne måske bliver lige så gode som nu, vil folketallet falde, og den samlede indkomst blive lavere.

Det er sandsynligt, at strukturelle forhold vil kunne forbedre situationen efterhånden. Der er grund til at tro, at produktionsfaktorerne ikke udnyttes tilstrækkeligt, når økonomien modtager statsydelse. Der er risiko for, at der findes ansatte i den offentlige sektor, som måske ville have været i mere produktiv beskæftigelse, hvis ressourcerne blev udnyttet anderledes. Der har også været en tilbøjelighed til at yde tilskud til lavprofitabel erhvervsvirksomhed, så de pågældende erhverv samlet har givet et begrænset eller intet bidrag til den offentlige husholdning. Et sådant samfundsmæssigt spild vil delvis forsvinde af sig selv, når der bliver færre midler at drive lavproduktiv virksomhed for.

Herudover er det muligt at indrette strukturen, så der fås størst muligt udbytte af skatte- og afgiftspolitikken. Det er muligt i højere grad at sikre, at der fås mest mulig velfærd ud af de ydelser og tilskud, som den offentlige giver til borgere og erhverv.

Styring af den økonomiske politik

Økonomisk politik i andre lande

Der er stillet store krav til tilpasning af instrumenterne i den økonomiske politik i de lande, som har villet deltage i den økonomiske internationalisering, der har fundet sted de seneste 20-30 år. Både små og større lande har befundet sig i en situation, hvor man har måttet vælge imellem styringsredskaberne eller de fordele, som større åbenhed i de økonomiske relationer med andre lande indebærer.

I mange tilfælde har myndighederne i disse lande vurderet fordelene ved en liberalisering af de hjemlige markeder for arbejdskraft, varer, tjenesteydelser og kapital som større end ulemperne. Myndighederne i flere af disse lande har dog været klar over, at der kunne opstå store problemer i den økonomiske styring, hvis denne åbenhed blev indført for pludseligt. I forbindelse med åbning af kapitalmarkederne måtte der bl.a. tages højde for kapitalflugt og det modsatte problem - at der optages for store udlandslån.

Liberaliseringerne blev indført trinvis, samtidig med at der blev foretaget forskellige tilpasninger på de hjemlige finansmarkeder. I denne proces blev kravene til finanspolitikken skærpet i takt med, at finansmarkederne i stigende omfang tilpassede sig til den økonomiske politik og den økonomiske udvikling i de enkelte lande. En uhensigtsmæssig finanspolitik i et land med mistillid til den langsigtede økonomiske udvikling, kunne nu af kapitalforvaltere som pensionskasser og pengeinstitutter straffes med større rentekrav imod staten og andre med et

finansieringsbehov. Mistillid til den økonomiske politik kunne nu også konkret komme til udtryk ved at placere kapitalen i sikrere investeringer i udlandet.

For at skabe troværdighed på de finansielle markeder har myndighederne i flere lande derfor langt bånd på sig selv; både i finanspolitikken og i pengepolitikken, herunder vedrørende muligheden for at bruge devaluering som instrument i den økonomiske styring. Eksempler på væsentlige initiativer i denne sammenhæng er:

- Omfattende information om den planlagte og førte politik
- Entydig placering af ansvaret for finans- og pengepolitikken
- Rammer for den offentlige gæld og underskuddet på finansloven.

Forudsætninger for økonomisk styring på Færøerne

Det er udvalgets opfattelse, at grundlaget for en varsom økonomisk politik på Færøerne allerede blev lagt med aftalen af 10. juni 1998 mellem den danske regering og Færøernes Landsstyre. De færøske myndigheder har nu hele ansvaret for den færøske økonomi. Det gælder allerede nu, og vil ikke ændre sig under færøsk selvstændighed.

De færøske myndigheder har i flere tilfælde haft stærke instrumenter i den økonomiske politik, men har ikke anvendt disse fornuftigt. Der har ikke været klar adskillelse imellem penge- og finanspolitikken, og konjunkturpolitikken har heller ikke været klart formuleret. Dette er kommet til udtryk ved, at myndighederne i flere tilfælde har ført en ekspansiv politik, når omstændighederne tilsagde det modsatte, og at man har strammet for hårdt op, selv om omstændighederne tilsagde en ekspansiv politik.

Den danske nationalbank har i hovedsagen ført pengepolitikken for hele det danske valutaområde, og har ikke ført nogen særskilt færøsk pengepolitik. Heroverfor kan heller ikke de færøske myndigheder siges at have ført en velbegrundet, fornuftig pengepolitik med de redskaber, som har været til rådighed, snarere tværtimod. Finanspolitikken har heller ikke været koordineret mellem land og kommuner.

Den færøske økonomi er også blevet trukket ind i internationaliseringen af vare-, tjenesteydelses- og finansmarkederne. Men det kan ikke siges, at de færøske myndigheder bevidst har foretaget ligeså omfattende ændringer i rammerne for den økonomiske politik som andre lande.

Der vil blive endnu færre pengepolitiske redskaber til rådighed i fremtiden. Den færøske finanspolitik vil derfor fremover fortsat være det vigtigste styringsredskab i den økonomiske politik.

Økonomisk politik - konjunkturudjævning

Den nye styrelseslov fra 1993 har medført nogle væsentlige formelle ændringer. Der er nu en klarere adskillelse imellem de enkelte landsstyremedlemmers ansvarsområder, og hver enkelt landsstyremedlem har det fulde økonomiske og administrative ansvar for sit område. Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold har ansvaret for den udøvende og koordinerende del af finanspolitikken. Dette sikrer bl.a. større fasthed i finanspolitikken.

Finanslovsproceduren er temmelig ny, og blev forsøgt første gang i 1996. Ordningen er endnu ikke færdigudviklet, men det vurderes, at systemet i sig selv udgør et stort fremskridt i finanslovsarbejdet.

Udvalget har behandlet mulighederne for at foretage forskellige styrelsesmæssige justeringer. Det er besluttet ikke at anbefale specifikke krav såsom en overgrænse for gælden, låneoptagelsen eller underskuddet på finansloven. Den Økonomiske Fond, som bliver behandlet i et særskilt afsnit, er et eksempel på styrelsesmæssige rammer. Nedenfor behandles forslag til forbedringer i lovgivningsprocessen. Formålet er at sikre:

- En troværdig finanspolitik
- Gennemskuelighed
- Sammenhæng imellem planlægning og implementering
- At efterspørgselseffekten fra landskassen, kommunerne og andre offentlige økonomiske enheder bliver koordineret.

Det anbefales, at der iværksættes en fire-trins proces for finanslovsarbejdet. Den største ændring er en lagtingsdebat om finanspolitikken, og at kommuner og andre offentlige institutioner bliver inddraget i finanspolitikken, herunder kommunale fællesskaber og offentlige aktieselskaber. Processen kan helt eller delvis se således ud:

1. trin. Arbejdet hen imod næste års finanspolitiske ramme begynder med en generaldebat i tinget i februar/marts måned. Emnet er den økonomiske situation og fremtidsudsigterne. Tinget

bør under denne behandling konkludere, hvordan næste års finanspolitik skal være. Tinget skal med andre ord tage stilling til, om det offentlige skal virke for at stimulere økonomien eller det modsatte.

Det foreslås, at generaldebatten alene bør dreje sig om overordnede økonomiske forhold, og at institutioner og fagfolk, som beskæftiger sig med disse forhold, bliver indkaldt til høringsrunder. Det foreslås ligeledes, at generaldebatten behandler resultatet af den *rating* af den og offentlige sektor (og økonomien som helhed), som internationalt anerkendte *rating*-institutter foretager først på året.

Rating af delstater, landsdele og byer er almindeligt forekommende ude i verden. Det er fagligt uafhængige institutter, som foretager en "kvalitetsbedømmelse" af den offentlige sektor og økonomien som helhed. En sådan *rating* vil belyse vigtige forhold som:

- Den offentlige sektors og den samlede økonomis kreditværdighed - og i den forbindelse også, hvordan den offentlige sektor kan udnytte statens kreditværdighed
- Undersøgelser af, hvilke politiske ordninger og tiltag, der bør sættes i værk hvis der kommer tilbageslag i økonomien
- En bedømmelse af den førte økonomiske politik

Lagtinget bør dog ikke i generaldebatten tage stilling til, hvilke konkrete dæpende eller ekspansive tiltag, som skal sættes i værk. Det er et spørgsmål, som bliver behandlet i 2. og 3. trin.

2 *trin* er at fastsætte en finanspolitisk ramme for hele den offentlige sektor, dvs. landskassen, kommunerne og offentlige institutioner. Sådan sikres en sammenhængende finanspolitik for landskassen og kommunerne. Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold gør dette i marts/april måned.

3. *trin* er forhandlinger imellem landsstyremanden for finans- og økonomiforhold og kommunerne om, hvordan den finanspolitiske ramme skal fordeles mellem land og kommuner. Landsstyremanden kan selvsagt ikke forhandle med hver enkelt kommune, men med et fællesskab, som har mandat fra alle kommuner. Et sådant kommunalt fællesskab bør måske stiftes ved lov. Disse forhandlinger foregår i april-juli samtidig med forhandlingerne med

landsstyremedlemmerne. Når fordelingen af rammerne er fastlagt, er det det kommunale fællesskab, som skal forhandle med de enkelte kommuner.

4. trin er så kommunernes fremlæggelse og behandling af de økonomiske rammer. Dette sker som nu 1. oktober.

Det forslås også, at der ved fremsættelse af lovforslag for lagtinget skal følge beregninger over forslagets indvirkning på den samlede økonomi.

Valutasystemet

Udvalget finder, at den færøske økonomi påtager sig unødigt store transaktions- og risikoomkostninger, fordi valutasystemet bygger på en i international sammenhæng lille valuta som den danske krone. Da EURO'en omfatter en større del af det færøske samhandelsområde end den danske krone, passer EURO'en bedre til de færøske økonomiske interesser.

Udvalget finder derfor, at det ville være gavnligt for den færøske økonomi, hvis den nuværende currency-board ordning med den danske krone som grundvaluta, blev ændret til en currency-board ordning med EURO'en som grundvaluta.

Hvis Danmark efter en folkeafstemning går med i EURO-samarbejdet, opstår der forskellige juridiske spørgsmål omkring den nuværende currency-board ordning. Den danske krone forsvinder som valuta, hvis Danmark går med i EURO-samarbejdet. Det vil indebære, at dækningsbestemmelserne for det færøske seddelomløb efter folketingslov nr. 248 fra 1949 bliver meningsløse. Efter den nuværende hjemmestyreløse er valutaforhold et rigsansliggende, og man kan let forestille sig, at der bliver optaget forhandlinger om ændring af 1949-loven, bl.a. for at fastsætte nye dækningsbestemmelser for det færøske seddelomløb med EURO'en som grundvaluta.

Det bliver nødvendigt at gå forsigtigt frem, hvis det skulle blive aktuelt at gå over til et EURO-baseret valutasystem. Langt den største del af de færøske forpligtelser og krav er i danske kroner. Der er behov for overgangsregler i en årrække, hvor det bliver præciseret, om f.eks. udlån og indskud, handelsaftaler i danske kroner m.v. skal omlægges til den EURO-baserede valuta.

Den Økonomiske Fond

Den økonomiske fond og den beregnede permanente indkomst kan bruges i den økonomiske styring. Når det er fastsat, hvor meget og efter hvor lang en overgangsperiode, statsydelse skal nedbringes, kan den permanente indkomst beregnes ud fra en række forudsætninger, og er således vejledende for, hvilken efterspørgsel og efterspørgselsvækst, der kan tillades i økonomien. Fordelen ved at benytte den permanente indkomst vejledende er, at man i stedet for at bruge hele indtægten løbende, og siden nedsætte forbruget efterhånden som statsydelserne reduceres, på forhånd kan fastsætte et varigt forbrugsniveau. Den norske regering bruger en økonomifond og permanent indkomst som redskaber til styring af forbruget af olieindtægterne i økonomien.

Hovedformålet med at stifte en Økonomifond er, at den skal skabe en tilgang via finansloven, hvor de økonomiske langtidssinteresser bliver sat i højsædet, når det drejer sig om forbrug af særindtægter i de enkelte finansår. Særindtægter er ikke knyttet direkte til virksomheden i økonomien. Det er karakteristisk for særindtægter, at de er svingende, usikre eller tidsbegrænsede - f.eks. statsydelser, olieindtægter eller privatisering af offentlige virksomheder.

Herudover er formålet at placere særindtægter i en fond, så usikre indtægter ikke virker forstyrrende på den økonomiske udvikling i samfundet. Økonomifonden sikrer således en stabil økonomisk vækst, der ikke er baseret på et usikkert indtægtsgrundlag.

Forbruget af de svingende særindtægter via finansloven bør ikke være knyttet til de årlige særindtægters størrelse. Ud fra et kapitalforvaltnings-synspunkt er et hovedargument for Økonomifonden, at den vil udgøre en "buffer", så særindtægterne vil blive brugt med varsomhed over tid.

Økonomifonden og nogle grundprincipper for fonden bør indarbejdes i styrelsesloven eller eventuelt i en færøsk grundlov. Fondens udgifter kan kun være tilbageførsler til landskassen. Udgifternes omfang bør fastsættes under særlig hensyntagen til konjunktursituationen.

Del 1: Mindskelse af rigsstøtten

Indhold

INDLEDNING	28
KAPITEL 2: BESKRIVELSE AF STATSYDELSERNE TIL FÆRØERNE	30
INDLEDNING	30
DE SAMLEDE STATSYDELSER.....	30
STATSYDELSERNE FORDELT EFTER FORMÅL	31
DRIFTEN AF STATSINSTITUTIONER.....	35
SAMMENFATNING.....	36
KAPITEL 3: ØKONOMISKE FORUDSÆTNINGER	38
INDLEDNING	38
DEN ØKONOMISKE UDVIKLING 1962-1998	39
MAKROØKONOMISK UDGANGSPUNKT FOR AT MINDSKE STATSYDELSERNE	43
ØKONOMISK STRATEGI - FREMSKRIVNINGER VEDRØRENDE BETALINGSBALANCEN	47
SAMMENFATNING.....	51
KAPITEL 4: DEN PERMANENTE INDKOMST	53
INDLEDNING	53
INKOMSTKILDERNE	53
STATSYDELSERNE - VEDVARENDE ELLER BEGRÆNSET RESSOURCE	55
BEGREBET PERMANENT INDKOMST	57
DEN PERMANENTE INDKOMST SOM STRATEGI I DEN ØKONOMISKE STYRING.....	61
SAMMENFATNING.....	63
KAPITEL 5: ØKONOMISK VÆKST OG FALDENDE STATSYDELSER.....	64
INDLEDNING	64
INTERESSERNE.....	64
FALDENDE STATSYDELSER - EN TÆNKET MODEL.....	66
SAMMENFATNING.....	68
KAPITEL 6: KONSEKVENSER AF AFTAGENDE STATSYDELSER.....	70
INDLEDNING	70
FORSKELLEN MELLEM KORT- OG LANGTIDSEFFEKTER.....	72
KORTTIDSANALYSER.....	74
FORMÅLET MED KORTTIDSANALYSERNE	74
DEN FÆRØSKE ØKONOMI KORT BELYST.....	74
FISKERIET ROLLE.....	75

DEN OFFENTLIGE SEKTORS ROLLE	76
ET BILLEDE AF ØKONOMIEN	77
DYNAMIKKEN I ØKONOMIEN	79
EN ØKONOMI MED STATSYDELSER.....	80
HØJERE LØNNINGER	82
ANDERLEDES ERHVERVSSTRUKTUR	83
BETYDNINGEN AF STATSYDELSERNE I DEN OFFENTLIGE KASSER.....	84
GRUNDINDTÆGTER	85
HISTORIEN OM DE 100 MIO. KR., SOM BLEV TIL 300 MIO. KR.	86
HVILKE GRUNDINDTÆGTER ER DER PÅ FÆRØERNE ?	87
STATSYDELSERNE OG GRUNDINDTÆGTEN	88
HVORDAN ANVENDES GRUNDINDTÆGTEN ?	89
FAKTORERNE MELLEMLIGT GRUNDINDTÆGTER OG DE VIRKELIGE UDGIFTER	90
MULIGHEDER FOR AT ØGE GRUNDINDTÆGTEN	92
KONKLUSION OM GRUNDINDTÆGTER	94
VIRKNINGER PÅ DEN SAMLEDE ØKONOMI VED AT NEDSKÆRE DE OFFENTLIGE UDGIFTER	94
HVORDAN FORETAGES UDREGNINGERNE ?	95
HVILKEN PROCES ER BRUGT I FORBINDELSE MED UNDERSØGELSERNE HER ?	96
NEDSKÆRING I LØNUDBETALINGERNE	98
NEDSKÆRING I DET OFFENTLIGE FORBRUG.....	100
NEDSKÆRING I STØTTEN TIL FISKERIET	101
NEDSKÆRING I INDKOMSTOVERFØRSLER	103
NEDSKÆRING I OFFENTLIGE INVESTERINGER.....	104
EKSISTERENDE OVERSKUD BLIVER MINDRE.....	105
STIGENDE SKATTER	106
SAMMENLIGN DE FORSKELLIGE TILTAG.....	107
SAMMENDRAG AF KORTTIDSANALYSERNE	109
LANGTIDSANALYSER	112
INDLEDNING	112
ØKONOMISK LIGEVEÆGT OG OMVÆLTNINGER	112
PÅ HVILKET MARKED FASTSÆTTES PRISERNE - INDENLANDS ELLER UDENLANDS ?	115
HVILKE ERHVERV ER I INTERNATIONAL KONKURRENCE ?	117
DEN UMIDDELBARE OG DEN ENDELIGE TILPASNING - FORSKELLEN	121
SAMMENFATNING AF LANGTIDSANALYSERNE	124
PART II: ØKONOMISK – POLITISK STYRING.....	126
INDLEDNING	127
KAPITEL 7: ØKONOMISK POLITIK I ANDRE LANDE	128

INDLEDNING	128
TILPASNING AF STYRINGSINSTRUMENTERNE I DEN ØKONOMISKE POLITIK	128
SAMMENFATNING	132
KAPITEL 8: BETINGELSER FOR ØKONOMISK STYRING PÅ FÆRØERNE	134
INDLEDNING	134
FINANS- OG PENGEPOLITIK OG VÆRKTØJER KORT BELYST	135
OVERSIGT - GRUNDLÆGGENDE BEGREBER	135
ØKONOMISK POLITISKE VÆRKTØJER OG GRUNDLÆGGENDE PROBLEMER I FORBINDELSE MED AT BENYTTE DEM I DEN FÆRØSKE ØKONOMISTYRING	137
GIVNE FORUDSÆTNINGER FOR DEN ØKONOMISKE POLITIK	139
SAMMENFATNING	140
KAPITEL 9: ØKONOMISK POLITIK -KONJUNKTURUDJÆVNING	142
INDLEDNING	142
ÆNDRINGER I DE MAKROPOLITISKE RAMMER DE SENERE ÅR	143
STYRELSESMÆSSIGE FORHOLD (HERUNDER JUNI 98-AFTALEN)	143
LANDETS BEVILLINGSSYSTEM	144
LANDSBANKEN - PENGEPOLITIK	144
ERHVERVSLOVGIVNINGEN	145
SELVVIRKENDE KONJUNKTURUDJÆVNERE - ALS	146
FINANSPOLITIKKEN - ORDNINGER, SOM I HØJERE GRAD SIKRER DE ØKONOMISKE LANGTIDSINTERESSER	147
STRATEGISKE BETRAGTNINGER	147
FINANSPOLITIKKEN - FORBEDRINGER I FORHOLD TIL NUVÆRENDE PRAKSIS	149
DET NEW ZEALANDSKE FINANS-REGELSÆT	152
GENNEMSKUELIGHED I FINANSPOLITIKKEN	155
SAMMENFATNING	156
KAPITEL 10: VALUTASYSTEMET	159
INDLEDNING	159
KORT OM DE FORSKELLIGE TYPER VALUTASYSTEMER	159
ORDNEDE VALUTAFORHOLD I FREMTIDEN	161
DEN DANSKE KROEN OG EURO'EN	162
DET FREMTIDIGE VALUTASYSTEM PÅ FÆRØERNE	163
SAMMENFATNING	164
KAPITEL 11: EN ØKONOMISK FOND	166
INDLEDNING	166
LANDSKASSENS SÆRINDTÆGTER	166
GRUNDPRINCIPPER FOR ADMINISTRATION AF SÆRINDTÆGTERNES KAPITALVÆRDI	167

FORBRUGET AF SÆRINDTÆGTER OG ØKONOMISKE TILPASNINGSPROBLEMER	168
HVORDAN KAN EN ØKONOMISK FOND TÆNKES AT FUNGERE	170
SAMMENFATNING	171
BILAG 1	173
KILDELISTE	175

Indledning

Bloktilskuddet udgør på finansloven for 1999 933 mio. kr. Det svarer til ca. 36% af de samlede udgifter eller 30% af samtlige indtægter på finansloven for 1999 og 14% af den skønnede bruttonationalindkomst.³ Hertil kommer øvrige statsudgifter til institutionsdrift og tjenesteydelser på Færøerne, ca. 400 mio. kr.

Færinger har fået store økonomiske ydelser fra Danmark i den største del af dette århundrede. I kapitel 2 beskrives udviklingen i statsydelserne gennem de sidste 50 år, og der redegøres for ændringerne i statsydelses-ordningen, til hvilke formål ydelserne anvendes samt deres betydning for det færøske samfund.

Udviklingen i den færøske økonomi de seneste 5 år har været præget af store økonomiske omstillinger og bedre balance i økonomien. Disse 5 år har der kun været beskeden vækst i de fleste erhvervsgrene, overskud på finansloven, relativt lav arbejdsløshed og stort overskud på betalingsbalancen. I kapitel 3 er der foretaget nogle økonomiske fremskrivninger ud fra den nuværende økonomiske udvikling, og det påvises, hvilken økonomisk politik, det vil være hensigtsmæssigt at føre i øjeblikket.

Hovedindkomstkilderne i det færøske samfund er fiskerierhvervet og statsydelserne. Begge disse indkomstkilder kan betragtes som usikre. Fiskerierhvervet har historisk vist sig at være ustabilt, og der er ingen sikkerhed for, at statsydelserne fremover vil forblive som de er. Det samme gælder eventuelle indtægter fra olieudvinding. For at en reduktion af statsydelserne ikke skal få en for skadelig invirkning på den færøske økonomi, anbefales det, at finanspolitikken tilpasses til et forsigtigt skøn over den permanente indkomst fra statsydelserne. Dette beskrives i kapitel 4.

De offentlige kasser har de senere år haft store overskud. I kapitel 5 vises ved fremskrivninger, hvordan landet kan sikre økonomien ved at fastholde den nuværende økonomiske udvikling med stor økonomisk vækst og overskud på betalingsbalancen, og således skabe et godt grundlag for at kunne reducere statsydelserne i fremtiden.

³ BNI (bruttonationalindkomsten) er et mål for den produktive indsats. BNI er hele produktionsværdien eksklusive rå- og hjælpestoffer.

Under henvisning til ovenstående er der i øjeblikket et godt økonomisk grundlag for en langsom reduktion af statsydelserne. Der er i kapitlerne 4 og 5 i beskrevet forskellige modeller for en sådan reduktion.

Statsydelserne udgør en væsentlig del af det offentlige indkomstgrundlag, og derfor må der stilles krav om tilpasning af økonomien, hvis ydelserne reduceres. I kapitel 6 påvises nogle særlige sammenhænge i den færøske økonomi, og statsydelsernes betydning for den færøske økonomi beskrives, ligesom nogle uheldige effekter ved at modtage ydelserne. Det beskrives, hvilke konsekvenser det vil få at reducere statsydelserne, og hvordan de forventede reduktioner mest hensigtsmæssigt kan finde sted.

Det kan bemærkes, at disse beskrivelser vedrører korttidseffekterne af statsydelserne, dvs. inden for et kort åremål.

På længere sigt er det andre forhold, der gør sig gældende, og de bliver også behandlet. Udvalget har beskrevet de langsigtede konsekvenser af, at statsydelserne reduceres eller helt bortfalder, herunder tilpasningerne i det færøske erhvervsliv.

Kapitel 2: Beskrivelse af statsydelseerne til Færøerne

Indledning

De samlede danske statsydelse til Færøerne er på ca. 1,3 mia. kr. Den største del - ca. 933 mio. kr. i 1999 - udgøres af bloktilskuddet til landskassen, resten går til forskellige pensioner samt drifts- og anlægsudgifter vedrørende danske statsinstitutioner på Færøerne⁴.

Den største del af de danske statsydelse blev pr. 1. januar 1988 omlagt fra procentrefusioner (*refusionsordning*) til en samlet ydelse (*bloktilskud*). Denne omlægning betyder bl.a., at de færøske politiske myndigheder nu selv administrerer den største del af statsydelseerne.

Bloktilskuddet er en landskasseindtægt ligesom skatte-, afgifts- og toldindtægterne.

I dette kapitel beskrives udviklingen i den samlede statsydelse til Færøerne fra 1962 til i dag, herunder til hvilke formål, ydelseerne anvendes. Ligeledes beskrives de påvirkninger, statsydelseerne kan tænkes at have haft på det færøske samfund.

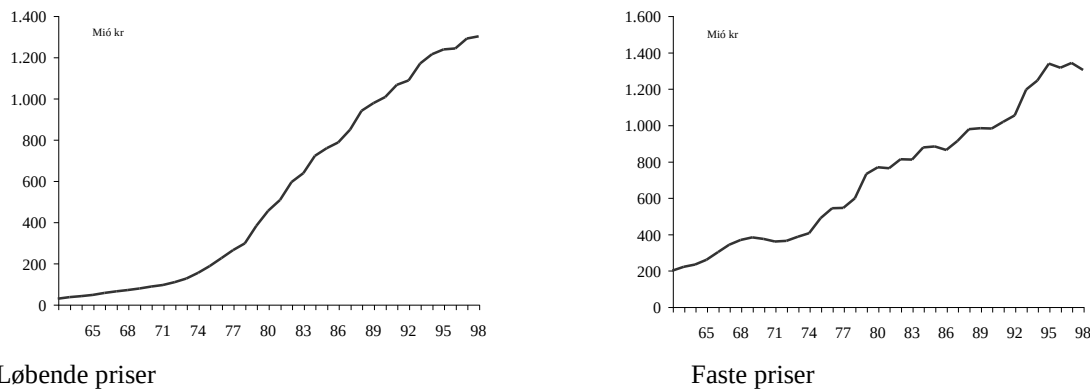
De samlede statsydelse

De samlede statsydelse til Færøerne har ifølge figur 2.1. været jævnt stigende fra 1962 til i dag.⁵ For at give et nærmere billede af udviklingen, er statsydelseerne også vist i faste priser, hvilket viser nogenlunde samme udvikling.⁶

⁴ Driften af statsinstitutioner beløber sig til ca. 300 mio. kr., medens resten, ca. 100 mio. kr., går til pensioner, som intet har med drift at gøre, men som er lovbundne udgifter. Krigspensionerne, som vil blive reduceret ved "naturlig afgang" indgår i dette beløb.

⁵ Med aftalen fra 10. juni 1998 mellem den danske regering og Færøernes Landsstyre blev det reale bloktilskud fastsat til 933 mio. kr. i 1999, 2000 og 2001. Bloktilskuddet stiger med samme procentsats, som statens gennemsnitlige driftsudgifter

⁶ Det skal bemærkes, at der ikke er noget officielt færøsk prisindeks. Tallene er derfor omregnet fra løbende til faste priser ud fra en deflator i den økonomiske model EMFI. Det giver dog et retvisende billede af udviklingen.

Figur 2.1. De samlede statsydelse i løbende og faste priser (1998-priser)

Kilde: MAGDA, som er en database, opbygget af Magni Laksáfoss, med tidsserier fra nationalregnskaberne i 1962 og frem.

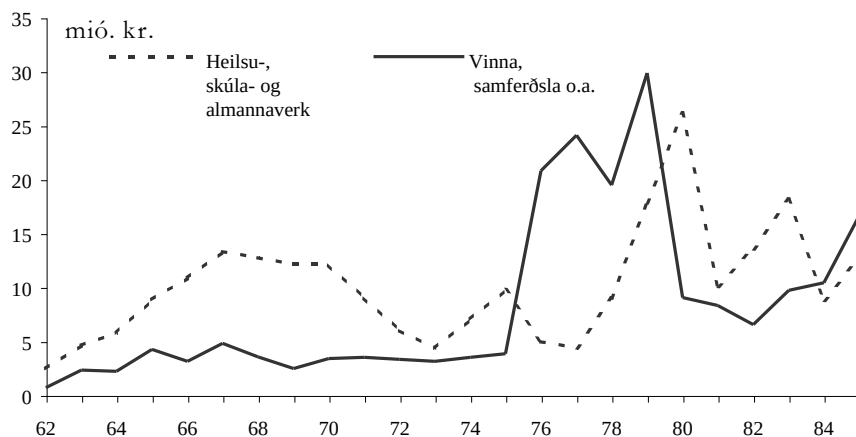
Statsydelse fordelt efter formål

Investeringer fra 1962 til 1985

Fra 1962 til 1975 er den største del af statsydelse gået til investeringer i social-, sundheds- og undervisningssektoren, figur 2.2. Væksten i disse år skyldes udviklingen af velfærdssamfundet.

Sidst i 1970'erne er der en stor vækst i alle investeringerne, som kulminerede først i 1980'erne. Der blev bygget adskillige skoler i disse år, f.eks. den Tekniske Skole i Klaksvig og Handelsskolen i Tórshavn. Lufthavnen på Vágar blev også udbygget i den periode. De store udsving i anlægsudgifter i forhold til driftsudgifterne skyldes, at anlægsudgifterne kan være store i nogle år og mindre i andre. Heroverfor er driftsudgifterne stabile over tid.

Figur 2.2 Udviklingen i statsydelse til anlægsudgifter - fordelt på formål (løbende priser)



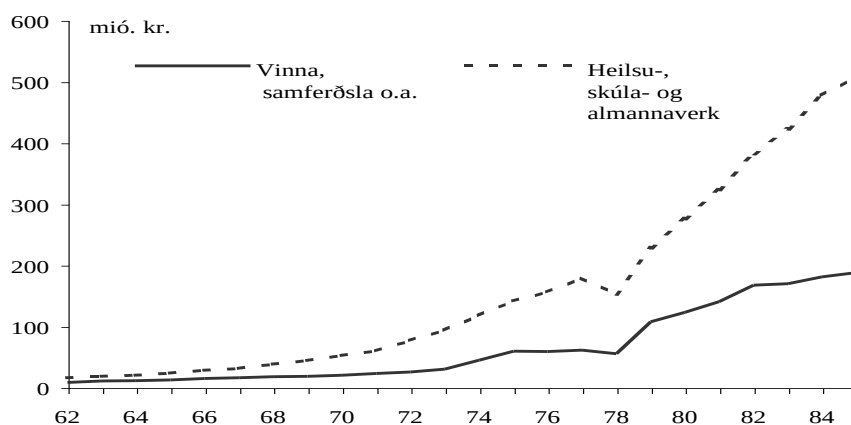
Kilde: MAGDA - Bem.: En del af væksten først i 1980'erne kommer fra en årlig prisstigning på mellem 10 og 15%.

Driftsudgifterne 1962 til 1985

Driftsudgifterne var stigende alle årene, særlig udgifterne på sundheds-, undervisnings- og socialområderne i periodens sidste halvdel.

Det er værd at bemærke, at de årlige driftsudgifter er langt større end anlægsudgifterne.

Figur 2.3 Udviklingen i statsydelse til drift - fordelt på formål (løbende priser)



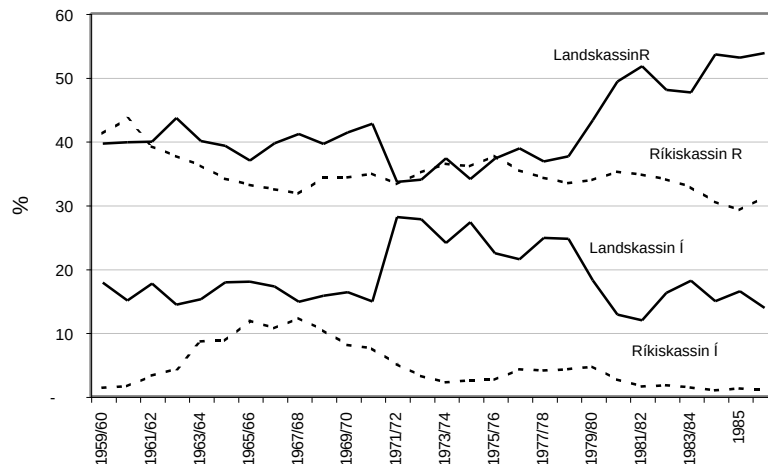
Kilde: MAGDA

Drifts- og anlægsudgifter fra 1962 til 1987

Statens driftsudgifter på Færøerne har i alle årene været jævnt faldende sammenholdt med landskassens og statens samlede udgifter. Statens driftsudgifter på Færøerne i procent af de

samlede udgifter er faldet fra ca. 40% i 1962 til ca. 30% i 1987. Statens anlægsudgifter var næsten lige så store som landskassens i periodens første halvdel, i den sidste halvdel har de været mindre.

Figur 2.4 Landskassens og statens udgifter sammenholdt med de samlede udgifter



Landskassen R = Landskassen udgifter, Ríkiskassin I = Statens investeringer.

Bem.: Før 1985 fulgte finansåret ikke kalenderåret.

Kilde: MAGDA

Statens anlægsudgifter var relativt store i den sidste halvdel af 1960'erne. Landskassens anlægsudgifter voksede i begyndelsen af 1970'erne, da statens anlægsudgifter begyndte at falde. Landskassens driftsudgifter voksede betydeligt fra 1978, samtidig med at de danske driftsudgifter falder eller stagnerer.

Udviklingen viser bl.a., at når landskassens driftsudgifter vokser, så falder dens udgifter til anlæg og omvendt. Denne udvikling ses både først og sidst i 1970'erne.

Omlægning til bloktilskud

Størstedelen af statsydelse blev pr. 1. januar 1988 omlagt fra procentrefusioner til bloktilskud.

I bloktilskudsloven blev det fra dansk side bemærket om den tidligere refusionsordning:

„... det nuværende tilskudssystem (refusioner) er behæftet med svagheder:

- *i en række tilfælde er der ikke sammenfald mellem den disponerende og den økonomiske ansvarlige myndighed,*
- *tilskudssystemets udformning medfører en risiko for utilsigtet og uhensigtsmæssig substitution mellem beslægtede udgiftsområder, og*

- systemet er administrativt besværligt på grund af det store antal tilskudsordninger, som i vidt omfang afviger fra hinanden.

Herudover har Færøernes Landsstyre fundet, at tilskudssystemet på en række områder lægger urimelige restriktioner på Hjemmestyrets dispositionsmuligheder:

Regeringen har samtidig den opfattelse, at det nuværende system giver dobbeltdækning, idet der også betales refusion af de efterhånden betydelige færøske indførselsafgifter, der betales til landskassen.⁷

Størstedelen af statens udgifter på Færøerne er nu omlagt fra procentrefusioner til bloktilskud. Bloktilskuddet er ikke øremærket til bestemte formål, og det er op til de færøske politiske myndigheder at administrere ordningen fornuftigt.

Det var dog ikke alle refusioner, som blev omlagt til bloktilskud i 1988. Refusionsordningen på det sociale område blev ikke omlagt før den 1. juli 1993. De samlede statsydelse er dog opretholdt på nogenlunde samme niveau. Den eneste tilbageværende refusionsordning vedrører pensionsudgifter til skolelærere.

Tabel 2.1: De danske statsydelse 1986-1992

Formål/år	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Bloktilskud	-	-	486	516	525	539	552
Statsadministration	4,2	4,2	4,8	4,5	4,9	4,7	4,6
Sundhedsvæsen	148	157	0,7	0,9	0,7	0,8	0,8
Kommunikation m.v.	30	15	5,4	10	10,3	15,0	17
Skolevæsen	136	150	28	8,2	8,5	8,6	8,9
Videnskab og kunst	1,8	1,6	1,1	1,4	1,4	2,8	2,9
Fiskeriinspektion m.v.	108	109	111	123	125	124	128
Socialvæsen	267	307	183	202	219	231	240
Politi og retsvæsen	29	26	23	38	34	40	44
Øvrige udgifter	6,9	6,2	6,3	7	8,8	8,3	7
Folkekirken	41	37	40	43	40	23	17
Samlede udgifter	723	814	889	954	976	996	1.022

Kilde: Rigsombudsmandens årsberetninger.

Bem.: Tallene er i løbende priser, og derfor stammer en del af væksten fra prisstigninger

⁷ Hvis staten f.eks. betalte anlægsudgifterne til en skole, skulle staten også betale told, punktafgifter m.v. af materialerne til landskassen. Et andet eksempel er, at staten betalte halvdelen af lønudgifterne, hvis et færøsk sygehus ansatte mere personale, men landskassen fik hele skatteindtægten.

Tabel 2.1 viser, hvordan statsydelseerne ændredes i 1988, efter at de fleste refusionsordninger blev omlagt til bloktilskud.

Tabel 2.2: De danske statsydelse 1992-1998

Formål/år	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bloktilskud	552	681	826	843	860	886	908
Socialvæsen	240	118	-	-	-	-	-
Krigspensioner	-	35	101	89	86	81	85
Lærerpensioner	8,9	8,9	9,1	9,4	11	12	15
Øvrige pensioner	7,7	8,6	8,6	9,4	9,6	10	10
Samlede ydelser	809	858	944	951	967	989	1.018
Drift af statsinstitutioner	246	257	268	254	266	269	281
Samlede udgifter	1.030	1.065	1.212	1.205	1.233	1.258	1.299

Kilde: Rigsombudsmandens årsberetninger.

I 1994 blev refusionsordningen for de sociale ydelser også omlagt til bloktilskud (tabel 2.2). Færøske fiskere, der sejlede under krigen, fik fra 1993 ret til krigspension. Det er et temmelig stort beløb, som har ligget omkring 80 mio. kr. de senere år. De beløb, der årlig bruges til institutionsdrift, f.eks. politi, retsvæsen, folkekirken, søværn og fiskeriinspektion, har også været temmelig stabile i perioden.

Der er en jævn vækst i statsudgifterne frem til 1988, hvor de er nået op på næsten 1.3 mia. kr. I 1994 stammer en temmelig stor del af væksten dog fra krigspensionerne.

Driften af statsinstitutioner

Driften af statsinstitutionerne blev i 1993 skønnet at repræsentere 3-400 årsværk, og lønudgifterne anslået til 111 mio. kr.⁸ Statsinstitutionerne i 1993 fremgår af nedenstående oversigt. Tallene i parentes er de danske udgifter til institutionerne:

- Færøernes Ret (9÷10)
- Skibstilsynet (2)
- Farvandsvæsenet (12÷7)
- Danmarks Meteorologiske Institut (4)

⁸ Det Færøske Økonomiske Råd og Færøernes Landsbank 1996: Pengestrømme imellem Færøerne og Danmark. I denne rapport blev pengestrømmene imellem Færøerne og udlandet belyst ved en særlig opstilling af betalingsbalancen for 1993

- Danmarks Geologisk Institut (1)
- Færøernes Kommando (14÷1)
- Flyvestation Thorshavn (45÷13)
- Fiskeriinspektionen (134)
- Folkekirken, statens andel (8)
- Kriminalforsorgen (5)
- Politiet (46÷3)
- Rigsombudet (5)
- Landslægen (1÷1)
- Lufthavnen (17÷8)

For nogle institutioners vedkommende reduceres statens udgifter. Det gælder f.eks. Flyvestation Thorshavn, hvor NATO betaler 13 mio. kr. Statens nettoudgifter vedrørende Flyvestation Thorshavn bliver således 32 mio. kr. i 1993. For så vidt angår Færøernes Ret har Færøerne selv afholdt 10 mio. kr. i 1993, hvilket indebærer, at den danske stat netto får 1 mio. kr. tilbage i 1993.

De dyreste statsinstitutioner på Færøerne var i 1993 fiskeriinspektionen med 134 mio. kr., og politiet med 43 mio. kr.

Udvalget har behandlet de direkte statstilskud til Færøerne, dvs. bloktilskuddet og driftsudgifterne til statsinstitutioner på Færøerne. De øvrige udgifter og indtægter er ikke så nøje belyst i officielle oversigter, og eventuelle nye indtægter og udgifter i forbindelse med færøsk selvstændighed er ikke behandlet hér.

Sammenfatning

De danske statsydelse til Færøerne er vokset fra 1962 til nu, både i løbende og faste priser. Den største del af statsydelse til drift og anlæg er gået til social- og sundhedsvæsenet, en del dog også til erhvervs- og samfærdselsområderne. Staten har været med til at opbygge en væsentlig del af det færøske velfærdssamfund, hvilket særlig bemærkes efter statens investeringer sidst i 1960'erne. Væksten i 1970'erne var også stor, men her stammer en stor del af forøgelsen fra prisstigninger. Sammenholdt med både lands- og statskassens drifts- og anlægsudgifter, har statens udgifter fra 1962 og til i dag været svagt faldende.

De samlede statsydelse til Færøerne er på ca. 1,3 mia. kr. om året. Beløbet omfatter bloktilskuddet til landskassen på ca. 933 mio. kr. og udgifter til driften af statsinstitutioner på Færøerne på ca. 300 mio. kr., herunder fiskeriinspektionen og Flyvestation Thorshavn, som stod for halvdelen af udgifterne til statsinstitutioner, og ca. 100 mio. kr. til pensioner.

Den samlede statsydelse er ikke ændret, efterhånden som man er gået fra refusioner til bloktilskud.

Det er uklart, på hvilket politisk grundlag statsydelsestørrelsen er blevet fastlagt igennem tiden, både under refusionsordningerne og efter omlægningen til bloktilskud. Det er en udbredt opfattelse, at staten har ydet støtte for at sikre færinger samme levevilkår som i resten af riget. Det er i denne sammenhæng et åbent spørgsmål, hvordan danske myndigheder vil se på det, hvis levevilkårene på Færøerne bliver væsentligt ringere end i Danmark.

Der er ikke i øjeblikket officielt tilkendegivet nogen politisk målsætning fra de danske myndigheder for så vidt angår statsydelsestørrelsen. Ikke desto mindre blev det i aftalen mellem landsstyret og den danske regering fastslået, at de økonomiske forhold landene imellem skal revideres, og at der skal forhandles om en overgangsperiode, hvor det tilstræbes at den færøske økonomi bliver selv bærende.

Kapitel 3: Økonomiske forudsætninger

Indledning

Nationalregnskabstallene fra 1962 til 1989 viser, at den indenlandske efterspørgsel har været tilpasset en balance, der svarer til det, som færingerne selv har produceret plus statsydelsen. Ydelserne har gjort det muligt for færingerne at have haft et varigt underskud i samhandelen med andre lande på størrelse med statsydelsen, uden at det var nødvendigt at gældsætte os overfor omverdenen. I 1980'erne var den indenlandske efterspørgsel dog så stor, at det var nødvendigt med stor udenlandsk lånoptagelse udover ydelserne fra statskassen. Den store gældsætning overfor udlandet medførte voldsomme nødvendige økonomiske tilpasninger. Dette opstod ved krisen, som gjorde sig gældende i første halvdel af 1990'erne.

Fra 1962 til 1989 brugte færingerne i gennemsnit 13% mere, end de fremstillede (BNP). Siden 1990 til nu har forbrugs- og investeringsniveauet dog i gennemsnit været 7% lavere end BNP. Det, at forbrugs- og investeringsniveauet har været lavere end BNP, er enestående i nyere færøsk økonomihistorie.

Hvis færingerne vil tilpasse økonomien til en faldende statsydelse, skulle udviklingen de seneste 5 år med stor økonomisk vækst og betalingsbalanceoverskud, været et godt grundlag, i alle tilfælde sammenlignet med tiden før 1990'erne.

Den økonomiske vækst ses bl.a. igen i et stort og voksende overskud i de offentlige kasser. Dette sammen med betalingsbalanceoverskuddet gør, at færingerne har "råd" til et større forbrug og investeringer nu med det samme. Farten på den færøske økonomi er dog, som den er i øjeblikket, større end det er godt, og dette taler for, at den samlede efterspørgsel ikke øges.

Lykkes det med en aktiv finanspolitik at dæmpe den økonomiske vækst noget og i denne forbindelse at bevare dele af det store betalingsbalanceoverskud de kommende år, bliver den færøske økonomi bedre i stand til at imødekomme de udfordringer, som den faldende statsydelse vil medføre.

En af hovedgrundene til dette er, at økonomien generelt med fortsat betalingsbalanceoverskud, får et stigende afkast fra nettoformue i udlandet, som kan opveje den faldende statsydelse.

En anden hovedgrund er, at erhverv i international konkurrence har bedre muligheder for at udvikle sig, hvis det gennem finanspolitikken lykkes at begrænse væksten i den indenlandske efterspørgsel de kommende år. Gøres der derimod intet for at begrænse forbrugs- og investeringsstigningen, er

det sandsynligt, at "milliarden" på betalingsbalancen bliver sluset ind i økonomien, og de beskyttede erhverv vil hermed lægge pres på erhverv i international konkurrence. Hermed er der stor fare for, at konkurrenceevnen, som er opbygget de senere år, forsvinder og således også dele af konkurrenceerhvervene. Efterhånden betyder dette, at tilpasningen til mindre statsydelse kan blive meget vanskelig.

Den økonomiske udvikling 1962-1998

I en lang stabilitetsperiode kan et så at sige bare bruge så mange varer og tjenester til forbrug og investeringer, som det selv formår at fremstille. Med andre ord kan en almindelig økonomi opretholde en indenlandsk efterspørgsel (IE), som nogenlunde svarer til bruttonationalproduktet (BNP) og den disponible bruttonationalindkomst (dBNI).

Disse grundlæggende størrelser i nationalregnskabet, dvs. IE, BNP og dBNI er for de fleste lande af nogenlunde samme størrelse. Afvigelse er sjældent mere end nogle få procent og viser sig ved underskud eller overskud på betalingsbalancen.⁹

For den færøske økonomi, som har haft store indtægter fra statskassen, hvor der ikke har været fremstilling bagved, har det ikke været nødvendigt med et sådant sammenhæng mellem IE, BNP og dBNI. Statsydelsen har medført, at færinger har haft "råd" til en indenlandsk efterspørgsel, som har været en del større end BNP, uden at der opstod underskud på betalingsbalancen.

Færinger har kunnet tilpasse økonomien til et langtidsunderskud i samhandelen med andre lande på størrelse med statsydelsen, uden at det har været nødvendigt at optage lån i udlandet. Dette er just det, som nationalregnskabstallene fra 1963 til 1980'erne viser, at færinger har gjort. Dette ses i figur 3.1, som viser, at forbruget og investeringer (IE) i gennemsnit har været ca. 12% større end bruttonationalproduktet.¹⁰

Den færøske økonomi var dog i balance - nogenlunde - i forbindelse med denne udvikling, da det ophobede underskud på løbende poster på betalingsbalancen¹¹ fra 1963 - 1980'erne kun var ca. 1/2

1. Den definerede sammenhæng mellem disse grundlæggende begreber er disse:

$BNP = C + I + X - M$, hvor C er forbrug, I er investeringer, X er eksport og M er import.

$IE = C + I$, d.v.s. alle varer og tjenester fremstillet på Færøerne og i udlandet, som færøske husholdninger, virksomheder og det offentlige køber i en periode.

$dBNI = BNP - NR + RV$, hvor NR er nettorenter til udlandet, og RV er statsydelse. dBNI kan hermed siges at være $BNP +$ de indtægter og udgifter på de løbende poster på betalingsbalance, som ikke tælles med i vare- og tjenestebalancen.

$dBNI - IE = GJ$, hvor GJ er resultat på betalingsbalancen (betalingsbalanceoverskud)

2. Dette er vist ved grafen "forskelle mellem BNP og IE", der er beregnet som $(BNP/IE - 1)\%$.

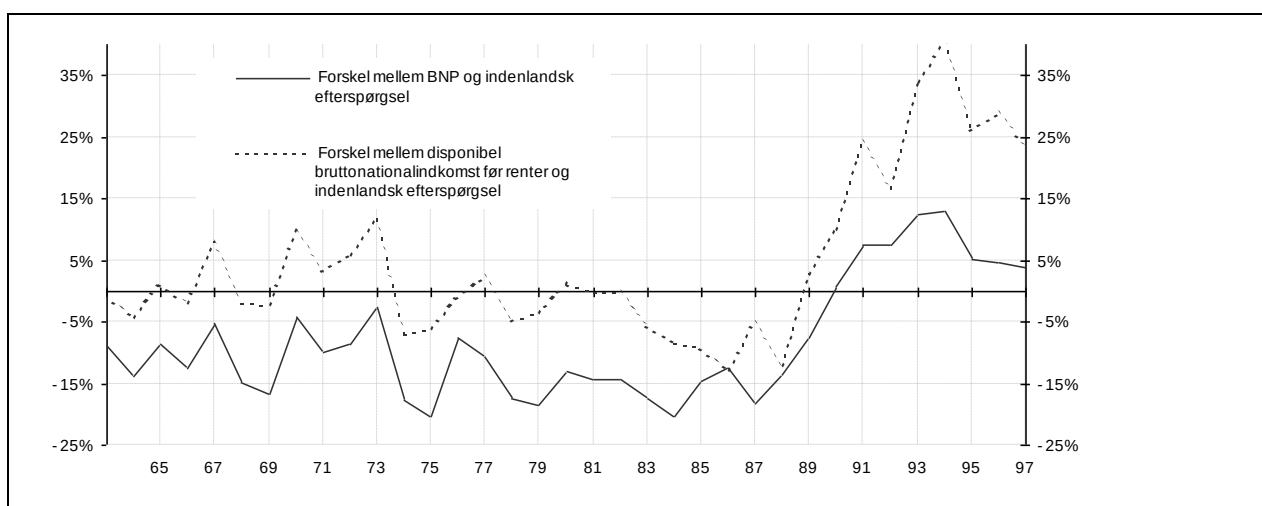
3. Underskuddet på løbende poster kaldes i daglig tale betalingsbalanceunderskud

mia. kr. Denne balance ses i figur 3.1. i linien, der viser den procentvise forskel mellem den disponible bruttonationalindkomst og den indenlandske efterspørgsel.

Fra 1982 og frem til 1990 opstår der stor ustabilitet. Færinger brugte alle de penge, der blev tjent ved egen fremstilling og der blev ydet fra statskassen, og mere end det, til forbrug og investeringer. Dette kommer til syne i figur 3.1 ved et fortsat og forholdsvis stort betalingsbalanceunderskud i disse år.¹²

Det skulle ikke være nødvendigt at belyse denne udvikling nærmere her, uden blot at nævne, at den store forskel mellem IE og dBNI i årene 1982-1990 medførte store gældsætninger af den færøske økonomi, som igen medførte en voldsom tilpasning af den indenlandske efterspørgsel, som begyndte i 1989. I figur 3.1 repræsenterer området nedenfor x-aksen og ned til linien således et ophobet betalingsbalanceunderskud der svarer til 6,9 mia. kr. for årene 1982-1990.

Figur 3.1 Udviklingen i indenlandsk efterspørgsel, produktion og indkomst



Fortolkningsvejledning

- Forskel mellem BNP og indenlandsk efterspørgsel: Denne linie viser, at færinger frem til 1990 har fremstillet mindre end de har brugt. For 1975 viser linien fx. -20%. Dette betyder, at fremstillingen i 1975 var 20% mindre end den indenlandske efterspørgsel, dvs. det der er brugt til forbrug og investeringer. Billedet viser, at den

4. Vist ved linien "forskel mellem disponibel bruttonationalindkomst før renter til udlandet og indenlandsk efterspørgsel". Udviklingen havde været den samme, hvis nettorenter havde været taget med i linien, dog således at underskuddet, vist ved afstanden mellem x-aksen og linien havde været noget større.

indenlandske efterspørgsel alle årene frem til 1990 var større end fremstillingen. I gennemsnit var "merforbruget" disse år 13% af fremstillingen. I 1990 vendte det; den indenlandske efterspørgsel har herefter i gennemsnit været 7% lavere end bruttonationalproduktet.

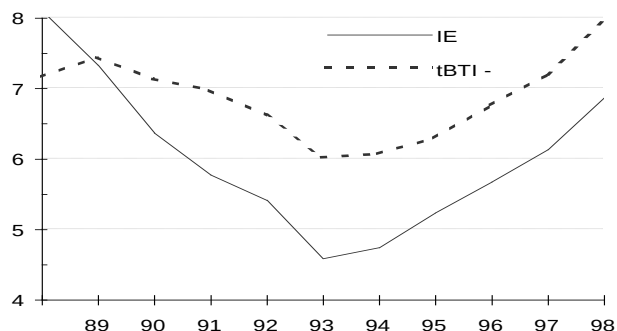
- Forskel mellem disponibel bruttonationalindkomst før renter til udland og indenlandsk efterspørgsel: Denne linie viser, at færinger har brugt mere end de har haft "råd" til før nettorenter af udlandsgælden. For 1973 fx. viser linien værdien 11%. Dette betyder, at indtægten, som var til rådighed af egen fremstilling og af statsydelsen, men før rentebetalinger, var 11% større end det, som færinger dette år brugte til forbrug og investeringer. Denne linie er også et mål for, hvor meget færinger havde kunnet bruge, såfremt de ikke havde udlandsgælden at slås med. Året efter, i 1974, viser linien -7%, og der er sket en pludselig ændring, der enten har været større import og/eller faldende eksport. For 1994 viser linien 40%, og dette betyder, at forbruget og investeringer kunne være næsten 40% - eller 1,6 mia. kr. - større end de var, uden at det havde været nødvendigt at optage lån i udlandet.

Kilde: Udregningerne er baseret på statistiske tal fra MAGDA.

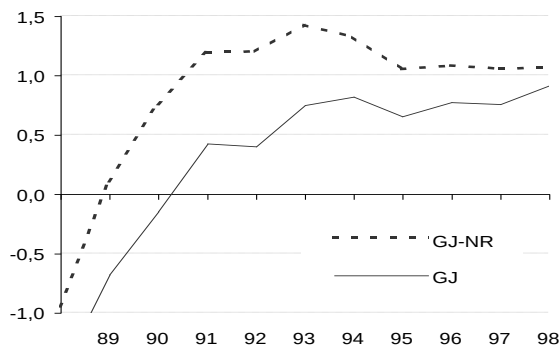
Den nye balance der begyndte ved den økonomiske krise, er interessant. For første gang i den periode, hvor der har været nationalregnskabstal for den færøske økonomi, har færinger haft en fremstilling, der har været lig med den indenlandske efterspørgsel, og mere til. Ikke kun i et år, men - som figur 3.1. viser - i næsten 10 år. Som før nævnt, er figur 3.1 baseret på data fra MAGDA. Fordele ved denne database er, at den har sammenhængende statistisk materiale fra 1962 og frem. For de senere år er den indlæste tal dog ikke pålidelige, og derfor forsøges det også at belyse udviklingen de senere år med tal fra økonomimodellen fra landsbanken (LBM).

Selv om der er visse forskelle på det statistiske materiale fra MAGDA og fra landsbankmodellen, så er de grundlæggende konklusioner de samme, se figur 3.2 og 3.3.

Figur 3.2. Forbrug og indkomst



Figur 3.3. Betalingsbalancen



Figur 3.2 viser, at i 1988 blev der brugt ca. 1 mia. kr. mere til forbrug og investeringsgoder, end bruttonationalindkomsten, men før nettorenter til udlandet. Nettogælden, og derfor også rentebyrden, var på dette tidspunkt højst, og derfor var forskellen mellem den indenlandske efterspørgsel og den disponible bruttonationalindkomst, renter iberegnet, noget større, ca. 1,6 mia. kr.

De næste år ændredes situationen væsentligt, da den indenlandske efterspørgsel faldt langt ned under den disponible bruttonationalindkomst.

Det er værd at lægge mærke til, at i årene frem til 1993 blev forskellen mellem det, som færingere havde råd til, og det de købte til forbrug og investeringer, større og større, selv om indtægten faldt 19% ¹³ Det er også værd at lægge mærke til, at udviklingen siden, har været, at den indenlandske

¹³ Den stigende forskel stammede fra et større fald i den indenlandske efterspørgsel. Faldet disse år i IE er godt 37%.

efterspørgsel er vokset meget igen, men på trods af dette, har efterspørgslen disse år været godt 1 mia. kr. mindre end den disponible bruttonationalindkomst.¹⁴

I figur 3.3 ses udviklingen i forskellen mellem den indenlandske efterspørgsel og den disponible bruttonationalindkomst som pr. definition er overskuddet på betalingsbalancens løbende poster. Overskuddet på betalingsbalancen kan hermed bruges som et groft mål for "mulig merforbrug", selv om det ikke er nødvendigt med udenlandsk lånoptagelse.

Ud fra figur 3.3 har betalingsbalance, før nettorenter er regnet, efter 1990 svinget mellem 1,0 og 1,4 mia. kr. årligt, med en gennemsnitsværdi som er 1,2 mia. kr. Figur 3.3 viser også, at forskellen mellem betalingsbalanceoverskuddet med nettorenter og uden nettorenter, har været faldende fra 1990 og frem. Grunden til dette er, at netto udlandsgælden er faldet til næsten ingenting.

Makroøkonomisk udgangspunkt for at mindske statsydelse

Det store betalingsbalanceoverskud har forårsaget debat om, hvorvidt den færøske økonomi de seneste 10 år har tilpasset sig så *at statsydelserne er unødvendige*.

Det har været fremført, at overskuddet på betalingsbalancen er tegn på færingernes store opsparring i udlandet, og derfor har de penge som overskuddet står for, ikke nogen større betydning for de realøkonomiske størrelser, herunder bruttonationalproduktet, arbejdsløsheden, lønudbetalinger o.s.v. Med andre ord: Overskuddet er tegn på, at der ikke sluset store beløb ind i den indenlandske efterspørgselscirkel, og et fald i eller bortfald af statsydelserne derfor ikke vil få realøkonomiske følger. De faldende statsydelser vil blot medføre, at overskuddet på betalingsbalancen bliver mindre, og at færingers dermed ikke opbygger nettoformuer i udlandet lige så hurtigt, som de seneste år har gjort.

Overfor dette har det været fremført, at økonomien ikke i tilstrækkelig grad kan siges at have tilpasset sig til en stabil balance, da investeringerne de seneste år har været for små. Hvis investeringerne havde været større, samtidigt som forbruget havde været det samme, som det har været de seneste år, havde overskuddet på betalingsbalancen været mindre.

Det er svært at sige nøjagtigt, hvor store investeringerne bør være. I nationaløkonomisk sammenhæng bliver det sædvanligvis sagt, at investeringerne mindst skal svare til ca. 15% af BNP, hvis kapitalapparatet skal holdes på et rimeligt niveau. Tallene fra LBM viser i denne sammenhæng, at der er noget om påstanden om, at investeringerne i gennemsnit de seneste år har været for små. I

¹⁴ IE er i årene 1993-98 vokset 50% og dBNI 46%.

gennemsnit er investeringskvoten, regnet som forholdet *investeringer/BNP*, ligget omkring 10-13%. Investeringerne er dog steget i årene 1993-1998 fra 9% op til 15% i forhold med BNP.

Det har også været fremført, at selv om hele økonomien har haft et overskud i forhold til udlandet svarende til 3/4 af statsydelse, betyder dette ikke, at økonomien ikke ville have været udsat for alvor tilbagegang, såfremt statsydelse faldt hurtigt, da ydelserne er en offentlig indtægt. Hvis statsydelse bliver mindre, betyder det, at det offentlige selv må mindske sine udgifter eller øge skattetrykket. Således vil de realøkonomiske forhold også blive påvirket af faldende statsydelse.

Har det offentlige derimod et strukturelt overskud (langtidsoverskud), bliver kravet til at det offentlige bremser op dog mindre, da de faldende statsydelse kan modvirkes ved at mindske det offentlige overskud.

Tabel 3.1 Overskud hos landskassen og kommunerne fra 1994 - 1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Indtægt (uden blok)	2.312	2.486	2.519	2.696	2.969	3.278
Blokstøtte	817	852	867	898	920	944
Drifts-og investeringsudgifter	-2.866	-2.634	-2.668	-2.777	-2.871	-3.208
Renter	-666	-670	-554	-493	-373	-247
Drifts- og investeringsresultat	-403	34	164	324	645	767

Kilde: Landskasseregnskaber og Hagstova Føroya.

Bemærkninger: Indtægtsoverførslerne fra Føroya Banki, som i 1998 var 134 mio.kr. og i 1999 er 113 mio. kr. er indregnet i overskuddet for 1998 og 1999. Der regnes med lavere overførsler fra Føroya Banki fremover. Der er ikke overensstemmelse mellem tallene i tabel 3.1 og tabel 6.2 vedrørende det offentlige overskud i 1997. Dette skyldes, at opgørelserne er forskellige og foreløbige, især hvad angår hele den kommunale sektor.

Overskuddet i den offentlige sektor har været stigende de seneste år, og skønnes at blive omkring 650 mio. kr. i 1998, og skøn for 1999 tyder på et væsentligt bedre resultat, omkring 700-800 mio. kr.¹⁵

Hvis der i denne forbindelse er tale om et overskud, der ikke er betinget af konjunktursituationen, er der grundlag for at mindske statsydelse med et beløb svarende til det offentlige overskud. Dette havde ikke fået nogen særlig realøkonomisk konsekvens, da formindskelsen blot ville ses som et mindre overskud i den offentlige sektor. Ud fra overskuddet i 1998 og 1999 at dømme, havde der

¹⁵ For 1998 og 1999 er der tale om en vurdering af kommunernes resultat, da regnskaberne ikke er tilgængelige. Vurderingerne bygger på en vækst i indtægter på 5% p.a. og vækst i udgifter og investeringer på 10% p.a. Renteudgifterne anses for at falde 125 mio. kr. i 1998 og 75 mio. kr. i 1999. Dette er betinget af, at alle 9%-låne er omlagt til 5%-lån 1/1-1999. For landskassen vurderes udgifterne at blive 100 mio. kr. lavere og indtægterne 170 mio. kr. højere i 1999 end på finansloven 1999.

derfor været grundlag for en væsentlig formindskelse af blokstøtten, da overskuddet disse år svarer til en stor del af blokstøtten.

Problemet her er, at det er svært at sige, hvorvidt det offentliges overskud, ligesom overskuddet på betalingsbalancen de senere år, er et resultat af de strukturelle/organisationsmæssige ændringer, der er foregået, eller om der blot er tale om korttidsforeteelse i forbindelse med usædvanlig store eksportindtægter, lav rente, lave energipriser og importpriser m.v.

Udvalget er af den opfattelse, at under alle omstændigheder kan dele af nævnte overskud ses om tegn på strukturtilpasninger i økonomien de seneste 10 år. Der kan henvises til:

- 1) institutionelle tilpasninger og
- 2) direkte tilpasninger i økonomiske/finansielle størrelser.

De betydeligste tilpasninger på styrelsesområdet er fx.:

- Den nye styrelseslov og aftalen med den danske regering 10. juni 1998, som har medført klarere grænser mellem de lovgivende og udøvende myndigheder og klarere stadfæstelse vedrørende ansvar for den økonomiske styring. Ligeledes er der indgået langtidsaftale vedrørende landskassens gæld.
Det erhvervsmæssige regelværk er strammet/styrket på vigtige områder, bl.a. med aktieselskabsloven, regnskabsloven og lovgivning, som regulerer finanssektorens virksomhed. Ligeledes er det nu ved lovgivning tilladt at konkurrere på områder, som før har været monopoliseret. De direkte tilpasninger i forbindelse med de økonomiske/finansielle størrelser, der kan peges på, er fx.:
 - Udviklingen i fordringsbalancen ¹⁶ som de seneste år tyder på en væsentlig styrkelse af erhvervslivet og den offentlige sektor (se bilag 1).
 - Mindske støtten til fiskerierhvervet (herunder også landskassens kautionsydelse).
 - Opdrætserhvervet som "ny" betydelig indtægtskilde på eksportområdet.
 - Det økonomiske råd påviser i sin rapport fra juni 1998, at færinger har forbedret konkurrenceevnen på to måder: *"delvis er vi blevet mere effektive, og har derfor fået større omsætning ud af produktionsomkostningerne, delvis er omkostningerne i lande vi konkurrerer med steget mere, end hos os"*.

¹⁶ Fordringsbalancen viser de finansielle aktiver og tilsvarende passiver på alle betydelige områder i samfundet. Et eksempel på aktiv er indestående i pengeinstitut. Modposten til denne formue er den gæld, som pengeinstituttet har påtaget sig til den, der ejer dette indestående.

Hvis overskuddet i den offentlige sektor og i økonomien som helhed er tegn på langtidstilpasning, nuværende konjunktursituation eller måske en blanding af disse, så skønner udvalget ud fra nuværende konjunktursituation, at det bliver nødvendigt at stramme den økonomiske politik de næste år.

Konjunktursituationen er kort fortalt den, at der opstår alvorlige kapacitetsproblemer i forbindelse med rådig egnet arbejdskraft, at den indenlandske efterspørgsel er i kraftig vækst, samtidigt som der er udsigt til en forværret handelsbalance, da eksporten stiger mindre end importen.¹⁷

Færinger har "råd" til at lade en sådan udvikling fortsætte, efter alt at dømme foreløbig, fordi den indenlandske efterspørgsel, og således også importen, kan stige temmelig meget, inden det bliver nødvendigt med lån til at finansiere underskuddet på betalingsbalancen.

Med andre ord kan færinger, ved at sluse den milliard, der i nogle år så at sige ikke har været brugt, ind i økonomien, og igen rette økonomien på den klassiske balance, som var gældende frem til først i 1980'erne, med et underskud på vare- og tjenestebalancen svarende til statsydelse.

Der er forskellige alvorlige risikoer ved at tillade en sådan tilpasning. Ved kraftigt at øge den indenlandske efterspørgsel, fx. ved at det offentlige mindsker sit overskud gennem skattelettelser og/eller øgede udgifter, er det sandsynligt, at det reale BNP ikke vokser noget særligt, da der er begrænset rådig arbejdskraft. Derimod kan man regne med, at store dele af tilpasningen bliver øget import og stigende indenlandsk inflation¹⁸

En sådan udvikling er en alvorlige trussel mod erhverv i international konkurrence, både erhverv der konkurrerer med import og eksport, da de får svært ved at konkurrere med de beskyttede erhverv (fx. om arbejdskraft) og derfor er der fare for, at udviklingen i konkurrenceerhvervene stopper, og at dele af dem muligvis forsvinder.

Alt i alt mener udvalget, at både kortsigtede konjunkturinteresser og langsigtede interesser i forbindelse med faldende statsydelser taler for, at det føres en dæmpende finanspolitik de næste år.

¹⁷ Landsbankens rapport for 1999.

¹⁸ En af de institutionelle tilpasninger der er sket siden 1980'erne er, at det indenlandske renteniveau nu meget mere end før følger det internationale renteniveau. Et særligt problem, som nu mere end før gælder for den økonomiske styring i denne forbindelse er det offentliges "pligt" til at sikre pengeværdien. Bliver der endnu mere fart på økonomien, vil omkostningspresset øges, og dette vil kunne ses som større løn- og prisstigninger på Færøerne end i lande rundt om os. Dette kan sammen med renteniveauet medføre, at værdien af den private opsparing falder.

Økonomisk strategi - fremskrivninger vedrørende betalingsbalancen

Hvis der føres en dæmpende finanspolitik de kommende år, er det sandsynligt at det offentlige overskud og økonomien generelt overfor udlandet fortsætter en tid. Hermed kan den finansielle nettobalance i landskassen og kommunerne og også økonomien generelt bliver væsentlig bedre. Den forbedrede økonomiske situation har også medført faldende nettorenteudgifter og/eller stigende nettorenteindtægter.

En dæmpende styring af den indenlandske efterspørgsel kan i denne forbindelse tolkes på den måde, at færinger betaler en risikoforsikring for at have noget at stå imod med, såfremt statsydelse bliver mindre, eller hvis andre indtægtskilder trues.

For at belyse risikoer og muligheder vedrørende den økonomiske styring, har udvalget opstillet en principmodel vedrørende betalingsbalancen til at kunne lave nogle tænkte scenarier de næste 10-20 år.

Grundlaget under eksemplerne er den historiske udvikling de senere år vedrørende betalingsbalancen. Den historiske udvikling er belyst i tabel 3.2.

Tabel 3.2 Betalingsbalancen 1992-1999

	92	93	94	95	96	97	98	99
Vareeksport	2.666	2.161	2.103	2.057	2.449	2.596	2.855	3.083
- stigning i %	-18,9%	-2,7%	-2,2%	19,1%	6,0%	10,0%	8,0%	
Vareimport	-2.009	-1.426	-1.553	-1.766	-2.147	-2.363	-2.608	-2.869
- stigning i %	-29,0%	8,9%	13,7%	21,6%	10,1%	10,4%	10,0%	
Statsydelser	1.082	1.149	1.220	1.217	1.233	1.266	1.300	1.300
Andre poster netto (ex. Renter)	-953	-453	-170	-364	-73	-368	-455	-314
Resultat løbende inden nettorenter er regnet	786	1.431	1.600	1.144	1.462	1.131	1.092	1.201
Nettorenter	-825	-715	-450	-320	-300	-250	-170	7
Resultat på løbende poster	-39	716	1.150	824	1.162	881	922	1.208
Nettoformue	-7.875	-6.661	-5.390	-4.400	-3.024	-2.190	-368	840

Kilder: grundlaget under tallene for 1992-97 er offentlige tal fra Hagstovan (årbog 1998), alene for 1998-99 er foreløbige nationalregnskabstal fra Landsbankens økonomimodel.

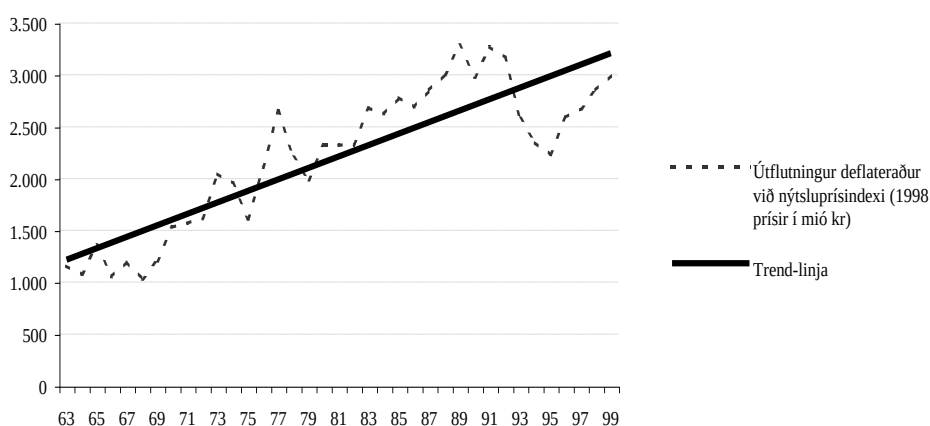
I tabellen ses, at nettorenterne er faldet fra -825 mio. kr. i 1992 til +7 mio. kr. i 1999. Dette ses også i posten nettoformue, der for 1999 viser 840 mio. kr. mod en nettogæld i 1992 på 7.875 mio. kr. "Andre poster nette (ikke renter)" er overskud fra den danske nationalbank, service import og eksport og lønninger til færingere, der arbejder i udlandet og omvendt.

Fremskrivningen af betalingsbalancetallene, således som de er stillet op i tabel 3.2, påvirkes voldsomt meget af udgangspunktet og de %-satser, som benyttes til fremskrivningen. Fremskrivninger er tænkt til at belyse pengestrømninger, renset for inflation.

Fælles forudsætninger for fremskrivningerne, der gælder for år 2000 og frem er:

Vareeksport: Her regnes der med en købekraftforøgelse på 2% årligt. I historisk sammenhæng er der tale om et forsigtigt skøn, da eksportværdien deflateret med forbrugsprisindex'et er vokset 3,6% i gennemsnit i tiden 1963-99. Gennemsnitsværdien af eksporten i 1999 er anvendt som grundlag, som muligvis kan synes at være for høj, når der tænkes på den store vækst de senere år. Set over en længere periode, som er belyst i figur 3.4, kan man dog begrunde, at grundlaget er rimeligt, da det ligger noget lavere end trenden.

Figur 3.4 Købekraftudvikling ang. vareeksport



Andre poster netto (før renter): Som nævnt er hovedposterne her service udgifter og indtægter og lønindkomster fra færing, der arbejder i udlandet og omvendt. Man kan regne med, at denne nettopost bliver påvirket af udviklingen i den indenlandske efterspørgsel. I fremskrivningen tages der af pædagogiske årsager udgangspunkt i et tal, regnet som gennemsnitstal for årene 1993-99.

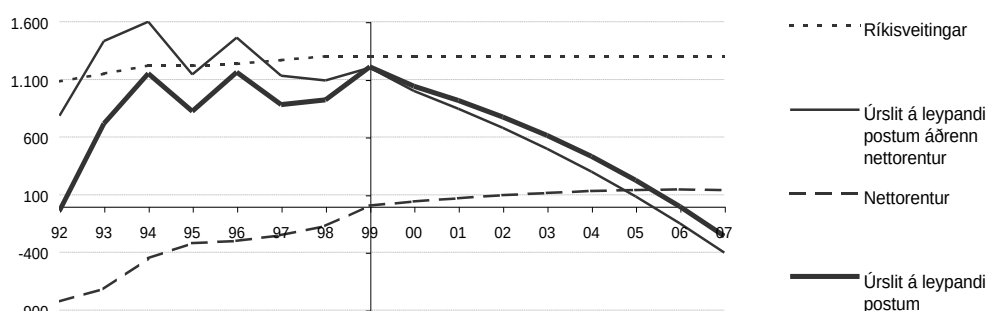
Nettorenter: Her regnes der med, at den finansielle nettoformue i udlandet vil have et realafkast på 3% p.a.

Eksempel I

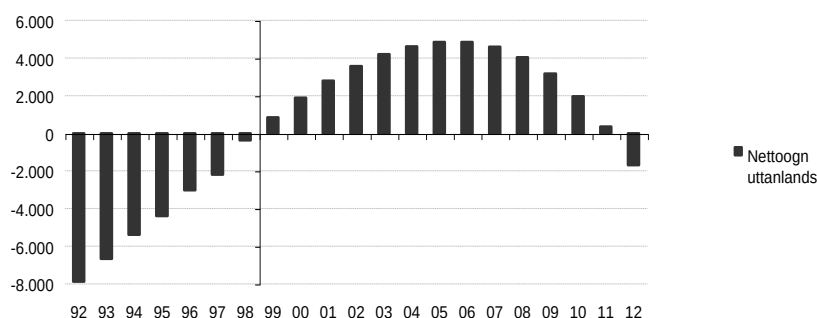
I første omgang belyses en udvikling, hvor der er en svag styring på den indenlandske efterspørgsel og således også importen, som årligt vokser med 7%, dvs. 5% mere end eksporten. Statsydelseerne holdes på 1999-niveau.

Resultatet af fremskrivningen under disse forudsætninger vises i figur 3.5, eksempel I, a og b.

Figur 3.5. Betalingsbalance, eks. I, a



Figur 3.5, eksempel I, a viser, at hvis importudgifterne stiger med 7% årligt, og eksportindtægterne stiger med 2% årligt, så går der 7 år inden der opstår betalingsbalanceunderskud på de løbende poster. En hovedforudsætning er som nævnt, at statsydelseerne er på samme niveau som i dag.

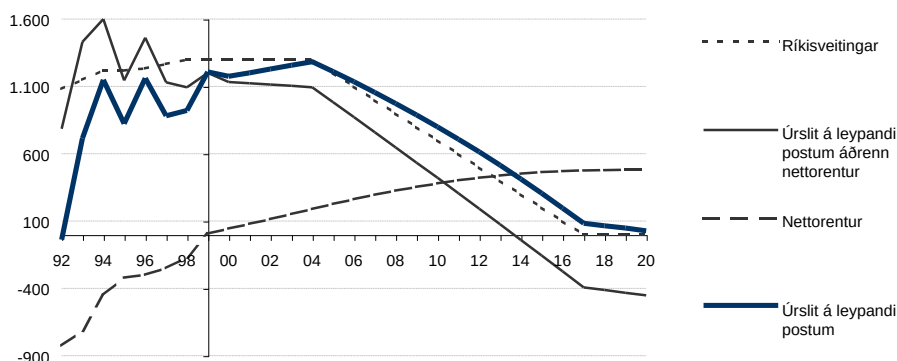
Figur 3.5. Betalingsbalance, eks. I, b

Figur 3.5, eksempel I, b viser, at med de nævnte forudsætninger for fremskrivning, bliver den færøske økonomi fra år 1012 igen i en nettogældssituation overfor udlandet. Så længe der er overskud på de løbende poster, vil de finansielle nettofordringer overfor udlandet dog stige.

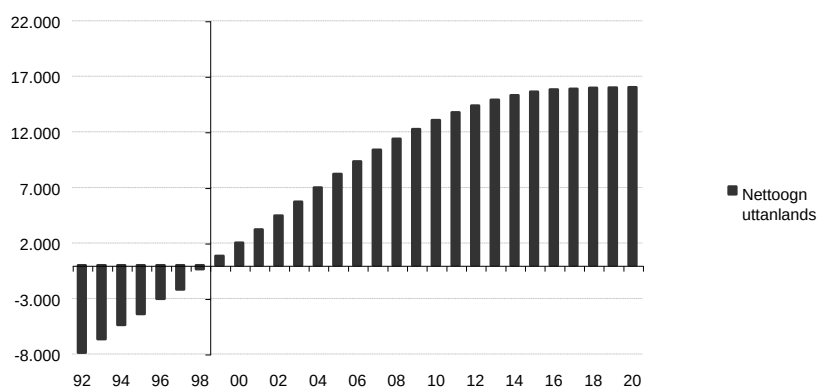
Eksempel II

Den fremskrivningsmodel, der her benyttes, kan også bruges til at give rimelige holdbare fingerpeg om, hvilke krav der bør sættes til stigningen i importen med finanspolitisk styring på den indenlandske efterspørgsel, hvis man skal tage i betragtning, at statsydelseerne mindskes. Statsydelseerne er i denne forbindelse uændrede frem til år 2004, hvorefter de falder med 100 mio. kr. årligt indtil ydelserne er kommet ned på nul. Kravet til importstigningen fastsættes således, at resultatet på betalingsbalancen, efter at statsydelseerne er forsvundet, bliver omkring nul. Resultatet af en sådan fremskrivning ses i figur 3.6, eksempel II, a og b nedenfor.

Figur 3.6 Betalingsbalance, eks II, a



Figur 3.6 Betalingsbalance, eks II, b



Fremskrivningen viser, at hvis vareimporten stiger 2,4% årligt de kommende 20 år - dvs. 0,4% mere end eksporten - så bliver resultatet på de løbende poster på betalingsbalancen i 2020 fortsat noget større end nul, selv om statsydelseerne i 2000-2017 falder til nul.

Sammenfatning

Udvalget har foretaget nogle fremskrivninger for udviklingen på betalingsbalancen, såfremt statsydelseerne bliver mindre. Forudsætningerne er i hovedtræk, at eksporten stiger med 2% om året, som er nogenlunde halvdelen af den historiske gennemsnitsvækst. Konklusionen er, at såfremt økonomien skal sikres mod voldsomme tilpasninger og problemer, er det afgørende, at importen ikke stiger hurtigere end eksporten.

Det kan bemærkes, at såfremt overskuddet på betalingsbalancen (eller et beløb der svarer til 3/4 af statsydelseerne) også tages med i den indenlandske efterspørgselscirkel, bliver realvæksten muligvis

endnu større. Betingelsen for en endnu større vækst er dog, at de penge der indsluses i økonomien, kan igangsætte arbejdskraftressourcer og andre fremstillingsressourcer, der ikke er i brug før.

I kriseårene var der mange ressource, både produktionsapparat, arbejdskraft, og naturressource, der ikke blev brugt, og derfor stammer en del af den økonomiske vækst de senere år fra denne ubrugte ressource. Selv om kapacitetsudnyttelsen i den færøske økonomi ikke måles, er det tydeligt, at arbejdsmarkedet er under hårdt pres. Der er derfor ingen fornuft i at øge købekraften væsentligt for at forbedre den økonomiske vækst.

Stigningen i fremstillingsværdien i faste priser har de seneste 5 år været omkring 6% i gennemsnit, gennemsnitsvæksten fra 1962-199 har været lidt under 5%. Den reelle værditilvækst i eksporten har i gennemsnit været 8% de seneste 5 år, og 3,7% fra 1962-1999. Dette medfører, med uændret skattetryk, en økonomisk vækst med stigende indtægter til det offentlige.

Hvis statsydelse, under disse forudsætninger, falder over et længere åremål fx. 15-20 år, er det sandsynligt, at den økonomiske vækst fortsætter. En forsigtig vurderet økonomisk vækst kunne i denne forbindelse være 2%, som svarer til halvdelen af den historiske vækst i eksporten. En sådan udvikling medfører, at det ikke bliver nødvendigt at foretage offentlige besparelser, efterhånden som statsydelserne falder.

Et grundlæggende krav er dog, at det offentlige, for at finansiere de mindre statsydelser, foretager visse besparelser i overgangsperioden. Dette betyder, at det offentliges merindtægter, der stammer fra den økonomiske vækst, i hovedsagen anvendes til at finansiere de mindre statsydelser. Udgiftsstigningen i det offentlige bliver lavere end indtægtsstigningen, og den offentlige sektor vokser derfor langsommere end den samlede økonomi.

Som udviklingen i økonomien har været de seneste år, kan det lade sig gøre at tilpasse økonomien til faldende statsydelser og undlade at mindske efterspørgslen og aktiviteten så meget, som det ellers havde været nødvendigt. En væsentlig forudsætning for en lempelig økonomisk tilpasning er dog, at den politiske magt er i stand til at tage fornuftige afgørelser om den økonomiske politik de kommende år.

Kapitel 4: Den permanente indkomst

Indledning

I denne del påvises det, at hovedindkomstkilderne i den færøske økonomi, dvs. indkomsterne fra fiskerierhvervet og statsydelse, er eller kan blive usikre indkomster, som i en given periode kan ændres. Tilsvarende med indtægter fra olieudvinding.

Styringen af økonomien bør derfor tage højde for denne virkelighed og baseres på erkendelse af risikoen/usikkerheden vedrørende disse indkomster.

Der vil hér blive lagt særlig vægt på at belyse denne styring i forbindelse med statsydelse. Statsydelse betragtes i denne sammenhæng som et usikkert indkomstgrundlag, fordi der ikke er fuld vished for, hvordan de bliver i fremtiden. Begrundelsen for dette synspunkt er enkelt: Meget tyder på, at ydelse vil falde i fremtiden, først og fremmest fordi de nuværende politiske magthavere ønsker det, men muligvis også fordi, at det er et ønske hos den danske politiske ledelse.

For at begrænse de skadelige virkninger på den færøske økonomi af faldende statsydelse, anbefales det, at finanspolitikken bliver tilpasset til den permanente indkomst, som efter et forsigtigt skøn vil komme fra statsydelse.

Den permanente indkomst fra statsydelse kan beskrives som et fast beløb, det offentlige i al fremtid kan bruge, også efter, at statsydelse er bortfaldet. Ideen er, at det offentlige ikke løbende bruger hele den årlige statsydelse, medens den stadig er stor, men at en del opspares for at give et årligt afkast.

Den permanente indkomst kan bruges som et groft mål for, hvor stor en del af statsydelse, som i gennemsnit over et kortere åremål kan indsluses i den færøske økonomi via landskassen. En sådan strategi bør også følges for landskassens indtægter i forbindelse med privatiseringer og muligvis i forbindelse med olieerhvervet.

Indkomstkilderne

Den færøske økonomi er baseret på to hovedindkomstkilder. Den ene er fiskerierhvervet¹⁹, den anden statsydelse.

¹⁹ Herunder også havbrugserhvervet

Fiskerierhvervet må betegnes som en vedvarende indkomstkilde under forudsætning af, at de ressourcer, som færingerne kan udnytte, har omstændigheder, der muliggør reproduktion, samt at der er en vis efterspørgsel efter de fiskeprodukter, som færing producerer.

Fiskeressourcen adskiller sig således fra olie- og gasressourcerne på færøsk territorium, som eventuelt kan blive en ny betydningsfuld indkomstkilde, og som kan betragtes som en begrænset ressource. Direkte indtægter fra denne ressource kan kun oppebæres, så længe der er olie og gas i undergrunden, og så længe produktionsomkostningerne ikke er for store.

Den historiske udvikling viser, at indtægterne fra fiskeressourcen kan være temmelig omskiftelige fra år til år. En del af disse udsving har færing ikke selv haft indflydelse på, for eksempel verdensmarkedsprisen og ændringer i fangstmængden, som stammer fra de klimatiske forhold. Men en del af udsvingene i indkomsterne fra fiskerierhvervet kunne færing selv have haft indflydelse på; her tænkes særlig på de ændringer i fangstmængderne, som skyldes overfiskning. Over en længere periode har fiskeressourcen vist sig at være en ressource, som der kan hentes stigende indtægter fra, både direkte i forbindelse med selve fiskeriet, og mere indirekte ved at forarbejde råvarer og ved afledet produktion.

Denne virkelighed bør veje tungt i den økonomisk-politiske strategi, og en overordnet målsætning bør være at, at indkomstudsvingene i fiskerierhvervet fremover ikke skal medføre tilsvarende store op- og nedture i økonomien over en kortere periode. I hovedsagen betyder dette, at den indenlandske efterspørgsel, herunder den offentlige efterspørgsel, ikke bør tilpasses efter korttidsudsving i fiskeriet, men hellere til forsigtige skøn over gennemsnitsindkomsten i en længere periode.

Erfaringer fra andre lande viser, at indkomster fra olieudvinding kan svinge meget i løbet af kort tid. Herudover ophører indtægterne før eller siden, når olieklenderne bliver udtømt.²⁰ Ligesom inden for fiskerierhvervet bør olieindtægterne derfor styres, så forbrug og realinvesteringer ikke afpasses efter det, indtægterne tillader over et kort åremål, men til en forsigtig vurdering af gennemsnitsindtægten over længere tid.

Men hvordan så med statsydelse, som er den - i hvert fald i historisk sammenhæng - grundlæggende indkomstkilde i den færøske økonomi ?

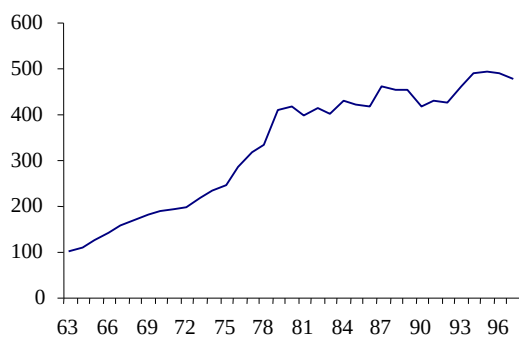
²⁰ En anden fare ved olieudvinding i det helt lange perspektiv er, at værdien af ressourcen kan falde meget i forbindelse med ny energibesparende teknologi eller ved udnyttelse af alternative energikilder. Det væsentligste alternative til olie og gas som energikilde må være fusionsenergi; det menes dog, at der vil gå 30-50 år før denne energikilde kan blive en væsentlig del af hele energiforbruget.

Statsydelserne - vedvarende eller begrænset ressource

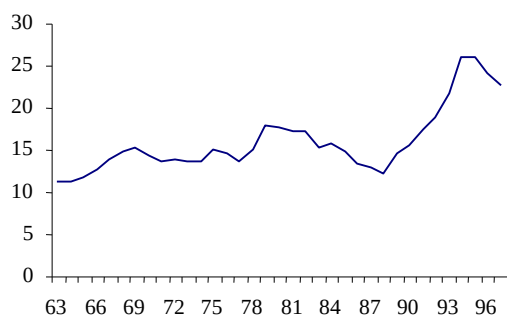
Statsydelserne er af mange blevet betragtet som et sikkert indkomstgrundlag i den færøske økonomi. Udviklingen i statsydelserne fra 1963 til nu viser, at dette også har været virkeligheden.

Det kan konstateres, at ændringerne i statsydelserne sammenlignet med indtægterne fra fiskerierhvervet har været stabile. Hertil kommer, at ydelserne i denne periode som helhed har været voksende, både i forhold til bruttonationalindkomsten og realt, for eksempel efter at der er taget højde for inflationen. Dette ses i graferne 4.1 og 4.2

Figur 4.1 Statsydelserne i faste priser



Figur 4.2 Statsydelserne i % af BNI



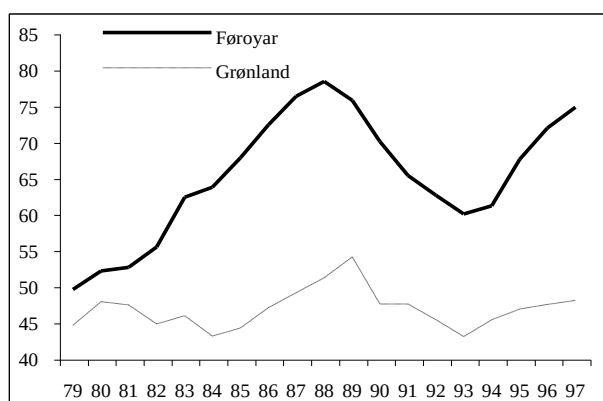
Hvis udviklingen i statsydelserne fortsætter i al fremtid, som figur 4.1 og 4.2 viser, de hidtil har været, kan statsydelserne sammenlignes med en naturressource, som til stadighed fornyer sig, så de årlige ydelser godt og vel beholder deres værdi efter inflation.

Hvis der kan fås vished for, at den udvikling fortsætter i al fremtid, betyder dette, at den færøske økonomi kan tilpasses til en langtidsbalance, hvor importen af varer og tjenesteydelser kan overstige eksporten med et beløb, der svarer til statsydelserne, dvs. ca. 1,3 mia. kr. årlig som

ydelserne er i øjeblikket. En forudsætning herfor er dog, at den færøske økonomi grundlæggende ikke har nogen særlig stor nettogæld til udlandet.

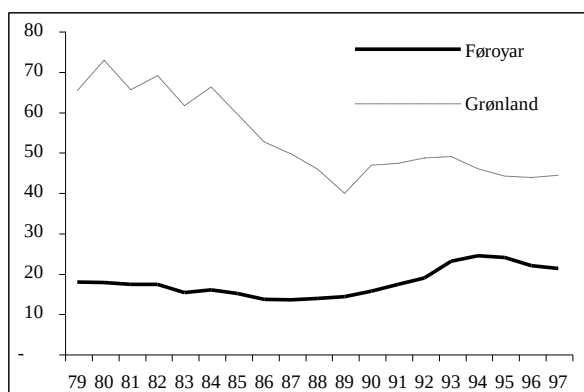
Som nævnt er der dog tegn på, at statsydelserne ikke nødvendigvis fremover vil udvise samme vækst som hidtil. Udviklingen i statsydelserne til Grønland, som vises på figur 4.3, kan givet et fingerpeg herom:

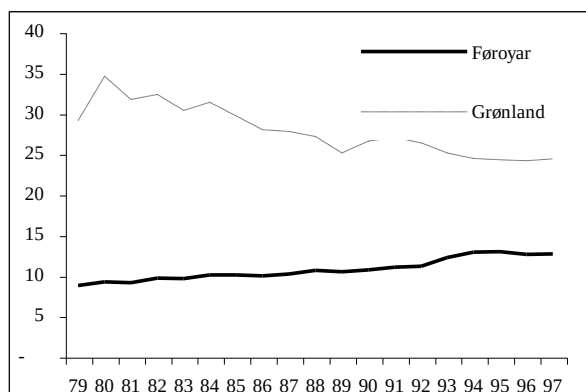
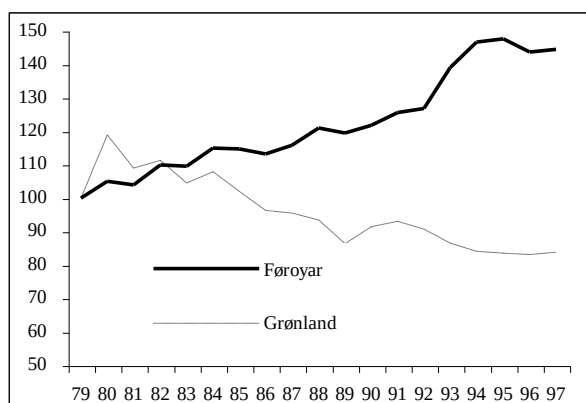
Figur 4.3 a Bruttonationalindkomst pr. indbygger i faste priser



1979 priser i 1.000 kr.

Figur 4.3 b Statsydelserne i % af bruttonationalindkomsten



Figur 4.3 c Statsydelse pr. indbygger i faste priser (1979-priser i 1.000 kr.)**Figur 4.3 d Statsydelse pr. indbygger i faste priser (Indeks 1979 = 100)**

Kilde: De grønlandske tal er offentliggjort i Nyt fra Grønlands Statistik 1999:1. De færøske tal er fra SPM og MAGDA.

Bem.: Tallene i figur 4.3 c og 4.3 d er deflaterede med det danske forbrugerprisindeks.

Begrebet permanent indkomst

Statsydelseerne til Færøerne vil måske ikke fortsætte med at udvikle sig, som de har gjort historisk, og det bør der tages højde for i styringen af økonomien for at undgå omfattende økonomiske tilpasningsproblemer, hvis statsydelseerne mere eller mindre pludseligt forsvinder.

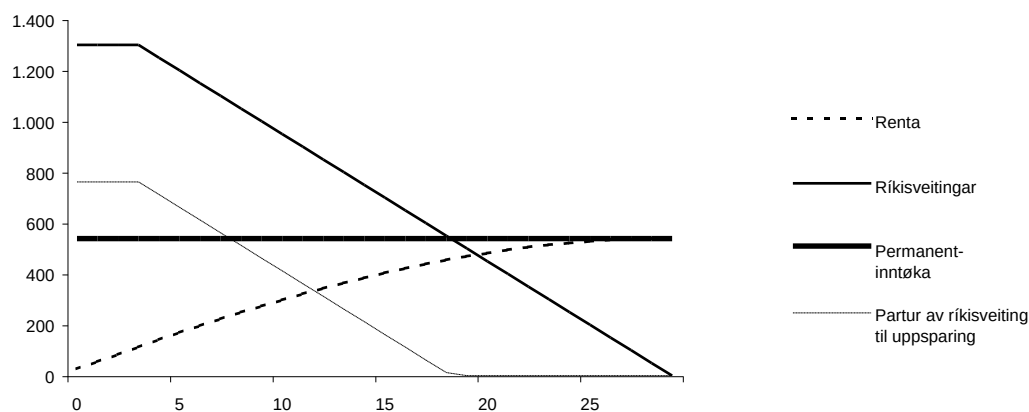
Et passende grundlag under strategien i styringen af økonomien kan i dette tilfælde være at tage udgangspunkt i *den permanente indkomst* fra statsydelseerne. Formålet er at nå frem til et beløb, som det offentlige årligt kan bruge af statsydelseerne og renteindtægterne fra den opsparede del af ydelseerne.

Begrebet permanent indkomst som det bruges i denne sammenhæng, stammer fra den norske økonomiske debat om, hvordan den norske stats indtægter fra olie- og gasudvindingen skal bruges over tid som en del af kort- og langtidsstrategien for finanspolitikken.

Vurderingen af de fremtidige betalingsstrømme i forbindelse med statsydelse og den anvendte diskonterings- og afkast-faktor er afgørende for udregningen af den permanente indkomst fra statsydelse.

Der kan selvsagt opstilles utallige eksempler i denne forbindelse. Tankegangen kan dog belyses ved i første omgang at antage, at statsydelse er uændrede de første 3 år, hvorefter de reduceres med 50 mio. kr. årlig fra det nuværende niveau på ca. 1,3 mia. kr. for til sidst helt at bortfalde. Den opsparede del af statsydelsen skønnes at blive forrentet med 3,5% p.a.

Figur 4.4 Den permanente indkomst, eksempel I



Under de opstillede forudsætninger viser figur 4.4 en permanent indkomst på godt 500 mio. kr. Figuren kan udlægges således, at det offentlige kan bruge ca. ½ mia. kr. årlig i en længere årrække, selv om statsydelse helt bortfalder. Figuren viser ligeledes, hvor stor en andel af den årlige statsydelse der bør opspares, for at den permanente indkomst kan komme op på dette niveau. Det ses også, at afkastet/renten af denne opsparing efterhånden bliver den mest betydende del af den permanente indtægt.

Den permanente indtægt påvirkes relativt meget af det beregnede afkast af opsparing. Hvis regnestykket opstilles med samme betalingsstrømme for statsydelse, som vist ovenfor, men en realrentesats, som er 2% p.a., bliver den permanente indkomst ca. 350 mio. kr. årlig.

I tabel 4.1 er den permanente indkomst beregnet ud fra forskellige renteforudsætninger.

Den årlige rente er mellem 1% og 5%, og det fremgår, at den permanente indkomst påvirkes meget af renteforudsætningerne.

Tabel 4.1 Den permanente indkomst under forskellige renteforudsætninger (mio. kr.)

Rentestigning	1 %	2 %	2 %	4 %	5 %
Permanent indkomst	194	352	482	590	679

Den permanente indkomst påvirkes også af forudsætningerne vedrørende udviklingen i statsydelse. Dette belyses i tabel 4.2.

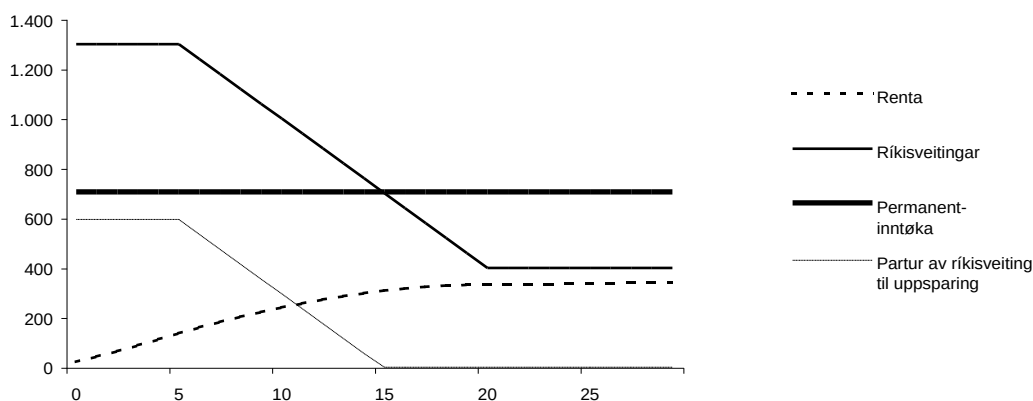
Tabel 4.2 Den permanente indkomst under forskellige forudsætninger vedr. udviklingen i statsydelserne

<i>Mio. kr.</i>	Lineær mindskelse i 15 år	Lineær mindskelse i 20 år	Lineær mindskelse i 25 år
Permanent indkomst			
Rentestørrelse =2%	186	237	285
Permanent indkomst			
Rentestørrelse =3%	265	333	395
Permanent indkomst			
Rentestørrelse =4%	336	417	488
Permanent indkomst			
Rentestørrelse =5%	400	490	567

Et anden udregning af den permanente indkomst tager udgangspunkt i, at alene den del af statsydelserne, som udgøres af bloktilskuddet, formindskes. Det lægges således til grund, at staten også fremover vil afholde udgifterne til statsinstitutioner og andre opgaver, der ikke er omfattet af bloktilskudsordningen. Forudsætningen er i denne forbindelse, at disse statsudgifter forbliver på det nuværende reale niveau. Herudover antages det, at bloktilskuddet i de

kommende 5 år opretholdes på det nuværende reale niveau, for siden at formindskes lineært i 15 år. Statsydelseerne sættes som udgangspunkt til 1,3 mia. kr., hvoraf 933 mio. kr. er bloktilskud, og 400 mio. kr. er statskassens direkte udgifter til bl.a. drift af statsinstitutioner på Færøerne. Realrenten på den opsparede del af statsydelseerne sættes til 3,5% p.a.

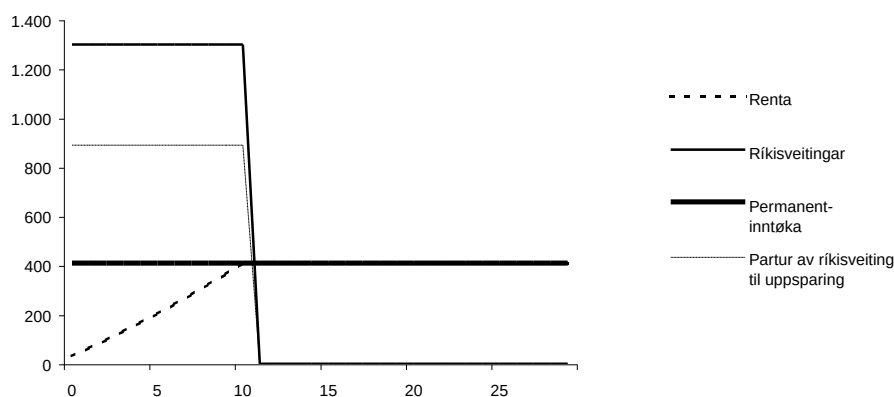
Figur 4.5 Den permanente indkomst, eksempel II



På figur 4.5, eksempel II ses, at der opnås en højere permanent indkomst i en situation, hvor alene bloktilskuddet forsvinder, og statskassen fortsat afholder udgifterne til drift af statsinstitutionerne. Den permanente indkomst fra statsydelseerne bliver under disse forudsætninger ca. 700 mio. kr. årlig.

Som et tredje eksempel forudsættes, at statsydelseerne opretholdes på det nuværende niveau de næste 10 år, for siden at bortfalde på én gang. Realrenteprocenten sættes til 3,5% p.a. Figur 4.6 viser under disse forudsætninger en permanent indkomst på ca. 400 mio. kr.

Figur 4.6 Den permanente indkomst, eksempel III



Endelig vises et eksempel, som ligger tæt på tankegangen om permanent indkomst, nemlig "kapitalisering af bloktilskuddet". Det, man i den politiske debat har forstået ved "kapitalisering af bloktilskuddet" er, at den danske stat i stedet for at betale bloktilskuddet (blokken) løbende i fremtiden, betaler landskassen et engangsbeløb. Herefter ydes ikke bloktilskud længere.

Engangsbeløb sættes i dette eksempel til 14 mia. kr., hvilket ca. svarer til nutidsværdien af et uændret bloktilskud, som er 933 mio. kr. om året, de næste 20 år med en diskonteringsfaktor på 3,5%. Den permanente indkomst, som under disse forudsætninger vil komme fra bloktilskuddet, er den rente (kapitalafkastet), som kan opnås ved at placere engangsbeløb i værdipapirer eller ved at "tilbagebetale landskassens gæld". Sættes afkastet til 3,5% om året, kan den permanente indkomst fra bloktilskuddet beregnes til ca. 490 mio. kr. om året.

Den permanente indkomst som strategi i den økonomiske styring

Ovenfor er vist forskellige tænkte eksempler i forbindelse med statsydelserne, og hvordan den permanente indkomst kan blive i forbindelse med ydelserne. Tankegangen er ikke ny i den færøske økonomiske debat, da den minder meget om de synspunkter, som har været fremme om at "kapitalisere bloktilskuddet". Det, som måske er nyt ved begrebet permanent indkomst er, at det kan bruges som en vigtig "rettesnor" for dem, der skal tilrettelægge den økonomiske politik i kortere eller længere tid.

Færinger har dårlige erfaringer af store udsving i økonomien, og det ser ud til, at der er bred politisk opbakning bag, at finanspolitikken tilrettelægges, så udsvingene fremover bliver mindre. I denne forbindelse kan forsigtige skøn over den permanente indkomst fra statsydelserne (og muligvis senere fra olie- og gasudvindingen) være et nyttigt redskab, fordi dette begreb giver et fingerpeg om, hvor stor en del af statsydelserne, som de er i øjeblikket, det er tilrådeligt at det offentlige bruger til drift og anlæg.

Kort fortalt kan den permanente indkomst udlægges som det *maksimalt tilladte forbrug af statsydelserne (og afkastet af opsparingen heraf)* i et givet finansår, for i en lang periode at kunne undgå mere eller mindre pludselige, påtvungne tilpasninger af de offentlige udgifter, når indtægterne falder (og hvis de vokser).

Dette problem kan principielt illustreres ved figur 4.6. Her får den færøske økonomi i 10 år 1,3 mia. kr. om året i statsydelser, men det 11. år bortfalder ydelserne. Hvis det offentlige i disse år har brugt alle de årlige statsydelser til drift og anlæg, skal der ske en alvorlig tilpasning på den offentlige udgiftsside inden for få år, hvorved hele økonomien påvirkes. Forsøger man derimod

at tilpasse de offentlige udgifter til den permanente indkomst, som på figur 4.6 skønnes at være ca. 400 mio. kr., bliver der ingen store omvæltninger i økonomien, da det offentlige får et stabilt afkast fra den opsparede del af statsydelse, som fortsat kan danne grundlag for finansiering af udgifterne.

Tages udgangspunkt i den nuværende situation, bør den del af statsydelserne, som i de kommende år indsluses i den indenlandske efterspørgsel, ikke overstige den permanente indkomst, som stammer fra statsydelserne.

Begrebet permanent indkomst har visse svagheder som indikator for, hvor meget det er tilrådeligt løbende at bruge af indkomster som statsydelser eller olie- og gasindtægter.

For det første er det svært at vurdere, hvilke diskonterings- og afkast-faktorer, der skal bruges. I Norge har man lagt vægt på at gå forsigtigt frem i vurderingerne, bl.a. ved at bruge en diskonteringsfaktor, som er 7% i forbindelse med fremtidige indbetalingsstrømme, men det har været foreslået at benytte en lavere rentesats på 4%²¹.

For det andet kan der peges på, at forbrug af hele den permanente indkomst (sammenlignet med f. eks. kun 80% heraf) indebærer at alene den kapitaliserede værdi af statsydelserne bevares over tid. Det betyder, at forbruget af den permanente indkomst får mindre og mindre betydning, efterhånden som bruttonationalindkomsten vokser. For det offentlige betyder dette alt andet lige, at andre dele af finanspolitikken efterhånden må dæmpes for at opretholde balance på de offentlige budgetter ²². Hvis disse forhold skønnes problematiske i færøsk sammenhæng, bør det offentlige ikke bruge hele den permanente indkomst, men f.eks. kun i gennemsnit 80-90% heraf over en kortere periode.

For det tredje kan henvises til, at de demografiske forhold vil ændre sig meget på Færøerne de næste 20 år, ligesom i andre industrialiserede lande. Dette er et alvorligt langtidsproblem i finanspolitikken, som drejer sig om, at der bliver noget færre borgere i de erhvervsaktive aldersgrupper mod flere og flere ældre og gamle, som har forladt arbejdsmarkedet. For det offentlige indebærer dette faldende skatteindtægter, samtidig med at der bliver større pres på væsentlige udgiftsområder, for eksempel pensioner, sundhedsvæsen og pleje. Det offentliges problem med pensionsudgifterne bliver sandsynligvis mindre - evt. i kraft af efterlønsordninger - men alligevel må der af demografiske årsager regnes med et stort udgiftspres på de offentlige

²¹ Brekke, K.A. (1991): Bruken av oljeinntektene. Økonomiska analyser nr. 7 1991. Statistisk sentralbyrå.

²² Olsen, Øystein (1996): Statens petroleumsfond - Et styringsverktøy for finanspolitikken.

kasser om 10-15 år. Også dette peger på, at forbruget af den permanente indkomst må begrænses nu, for at ruste den offentlige sektor til langtidsudfordringerne.

For det fjerde er der tale om en arbejdsfri indkomst, som kan have uheldige indvirkninger på økonomien, hvis ikke den administreres rigtigt.

Sammenfatning

Styringen af økonomien bør i langt højere grad end hidtil bygge på, at hovedindkomstkilderne er usikre. Der lægges vægt på at belyse denne styring i forhold til statsydelse. Meget tyder på, at ydelserne vil falde i fremtiden dels fordi det er et ønske i den nuværende færøske politiske situation, men måske også fordi det er et dansk ønske.

For at de faldende statsydelser ikke skal få en for skadelig indvirkning på den færøske økonomi, anbefales det, at finanspolitikken tilpasses til et forsigtigt skøn over den permanente indkomst fra statsydelserne.

Den permanente indkomst fra statsydelserne er et fast beløb, som det offentlige kan forbruge i fremtiden, selv efter at statsydelserne er bortfaldet. Tanken er, at det offentlige ikke skal bruge hele den årlige statsydelse, men spare en del af den op, medens den endnu er stor. Hensigten er, at opsparingen skal give det offentlige et årligt afkast.

Fastsættelsen af den permanente indkomst påvirkes af flere forhold, særlig af længden af den periode, over hvilken statsydelserne nedbringes, og den forudsatte forrentning af den opsparede del af statsydelserne. I redegørelsen er opstillet eksempler på, at den permanente indkomst fra den nuværende statsydelse på ca. 1,3 mia. kr., kan forventes at ligge imellem 200 og 570 mio. kr., alt efter overgangsperiodens længde og renteforudsætningerne. Men da overgangsperioden ikke er fastlagt, kan der ikke siges noget med sikkerhed om, hvor stor den permanente indkomst bliver.

Den permanente indkomst kan bruges som et groft mål for, hvor stor en del af de årlige statsydelser, som kan sluses ind i økonomien via landskassen. Beregnes den permanente indkomst f.eks. til 400 mio. kr., bliver dette landskassens faste årlige indtægt. Dette er betinget af, at hele den andel af statsydelserne, som overstiger 400 mio. kr., dvs. ca. 900 mio. kr., opspares. Den offentlige sektors overskud har i 1998 og 1999 formentlig været 600-800 mio. kr., og det er således nødvendigt, at den offentlige sektor mindst formår at fastholde dette driftsresultat, og helst stræbe efter et endnu større overskud for at fremme denne opsparing.

En langtidsplan for finanspolitikken bør bygge på forsigtige skøn over den permanente indkomst fra statsydelserne og eventuelle olie- og gasindtægter.

Kapitel 5: Økonomisk vækst og faldende statsydelser

Indledning

Hvis sagen om nedskæring af statsydelserne kommer til forhandling mellem danske og færøske myndigheder, vil nogle økonomiske interesser gøre sig gældende. På nogle områder kan parternes interesser være sammenfaldende, på andre modstridende. I denne del beskrives en model for nedbringelse af statsydelserne. Denne model kan muligvis rumme begge parter interesser i en sådan forhandlingssituation.

Der kan peges på mange forskellige muligheder for en systematisk nedbringelse af statsydelserne. I denne sammenhæng har udvalget dog begrænset sig til at beskrive en ordning, hvor en årlig nedbringelse af ydelserne knyttes til væksten i den færøske bruttonationalindkomst.

Interesserne

Efter den traditionelle markedsøkonomiske tankegang vil efterspørgeren efter en vare søge at betale så lidt som muligt for den, medens sælgeren vil søge at skaffe sig så stor en indtægt som muligt. Sættes denne tankegang i forbindelse med statsydelserne, skulle de danske politiske myndigheders interesse tale for, at statens udgifter vedrørende driften af den offentlige sektor på Færøerne blev så små som muligt, dog uden at røkke ved den politiske målsætning bag ydelserne. I denne sammenhæng er det imidlertid vanskeligt at danne sig et fuldstændigt billede af, hvad denne politiske målsætning er, eller hvilken "politisk tjenesteydelse" det er, som statsydelserne i bred forstand²³ udgør betaling for.

Et hovedsynspunkt i denne forbindelse har været, at statsydelsernes formål er at sikre, at livsvilkårene - målt som disponibel bruttonationalindkomst pr. indbygger på Færøerne - ikke er væsentligt ringere end i Danmark.

Er dette synspunkt rigtigt, kan det tænkes at en løsere færøsk styrelsesmæssig tilknytning til Danmark vil få de danske politikere til at føle sig mindre forpligtede til at sikre velfærden på Færøerne. Og i så fald kan det også tænkes, at kravene fra dansk side om at nedbringe statsydelserne skærpes, jo større krav, der i de kommende forhandlinger stilles fra færøsk side om en løsere tilknytning til det danske rige.

Omvendt er det klart, at de danske politiske myndigheder allerede nu - inden der er sket ændringer i styrelsesordningen - vil have ansvaret for den færøske økonomi præciseret. Dette skyldes utvivlsomt den økonomiske krise på Færøerne for få år siden, som udløste politiske problemer i Danmark. Det blev klart efter aftalen af 10. juni 1998, hvor den danske finansminister i en pressemeddelelse under overskriften: *"Indledningen til en ny æra i samarbejdet mellem Danmark og Færøerne"* sagde:

"... Bloktilskuddet til Færøerne er i aftalen fastsat uændret til 933 mio. kr. for de næste tre år. Men det ligger i de færøske planer om større selvstændighed, at vi skal genforhandle hele bloktilskudsordningen i sammenhæng med en nyordning af deres forfatningsmæssige forhold til Danmark.

Vi må i dag erkende, at vi har haft dårlige erfaringer med at intervenere i den færøske økonomiske politik. Derfor gør vi i den ny aftale op med tidligere aftaler, hvor vi i fællesskab har sagt noget om den økonomiske politik. På denne måde understreger vi, at det i fremtiden fuldt ud er Færøernes ansvar at få den økonomiske politik til at hænge sammen."

Det kan tænkes, at danske myndigheder i en forhandlingssituation ønsker, at statsydelseerne nedbringes meget og hurtigt. Efter den danske finansministers udsagn at dømme, kan reduktionen eventuelt alene omfatte den del af ydelserne, som kommer under bloktilskudsordningen. Omvendt taler danske interesser også for, at statsydelseerne ikke reduceres for radikalt, fordi statskassen ved den seneste økonomiske krise blev den færøske offentlige sektors største enkeltkreditor. Kreditrisikoen taler således for, at statsydelseerne ikke reduceres på en sådan måde, at landskassens mulighed for at overholde sine låneforpligtelser over for staten bliver truet.

Uanset det færøske politiske mål om at løse de økonomiske bånd til Danmark i forbindelse med statsydelseerne - taler færøske interesser for at:

- Der skabes sikkerhed for statsydelseernes fremtidige størrelse - dette er nødvendigt for at kunne tilrettelægge en fornuftig økonomisk langtidspolitik
- Ydelserne (eller deres nutidsværdi) bliver så store som muligt.

²³ Ved statsydelseerne i bred forstand tænkes her på alle økonomiske ydelser, det være sig bloktilskuddet, drift af statsinstitutioner på Færøerne, særlige kreditordninger med staten som kautionist eller kreditor og tidsbegrænsede finansielle ydelser/støtte i forbindelse med økonomiske kriser på Færøerne.

Faldende statsydelse - en tænkt model

Udvalget er i kommissoriet blevet bedt om at:

- Foretage økonomiske fremskrivninger med faldende bloktilskud, hvor der bliver færsk egenfinansiering på alle områder
- Belyse de finansielle konsekvenser for landskassen og kommunerne af en sådan tilgang

Det er vanskeligt at foretage sådanne økonomiske fremskrivninger med faldende bloktilskud, bl.a. fordi udvalget ikke er bekendt med, hvor stor en reduktion, der kan blive tale om, og hvor hurtigt reduktionerne bliver gennemført. Det er jo et politisk spørgsmål, som ikke har været til behandling endnu.

Udvalget har derfor forsøgt at opstille en model for, hvordan reduktionen kunne tænkes at ske når både de færøske og danske myndigheders førnævnte interesser skal tilgodeses. Modellen giver samtidig mulighed for at vurdere, hvordan landskassen og kommunerne kan forøge deres indtægter i takt med, at statsydelse reduceres.

Den grundlæggende tankegang i modellen er, at de faldende statsydelse knyttes til udviklingen i den færøske bruttonationalindkomst (BNI). Et hovedsigte med en sådan ordning er, at reducere den usikkerhed, som kan opstå i forbindelse med de tilpasninger, der skal ske i den færøske økonomi, efterhånden som ydelserne falder.

Udvalget går i denne forbindelse ud fra, at faldet i statsydelse er "irreversibelt". Det betyder, at statsydelse reduceres i takt med den økonomiske vækst, dvs. væksten i bruttonationalindkomsten (BNI). Er der omvendt stilstand i væksten, eller er der et fald i et eller flere år, skal værdien af statsydelse ikke falde i dette eller disse år, og falder BNI i en årrække, skal statsydelse ikke igen reduceres, førend BNI er kommet op på niveauet før faldet.

De økonomiske omstillingskrav rammer i første omgang den færøske offentlige sektor, og derfor bliver faldet i statsydelse i denne model regnet som en del af de merindtægter, som landskassen og kommunerne vil få i forbindelse med en vækst i økonomien - en vækst som ellers kunne gå til større forbrug og investeringer, både i den private og den offentlige sektor.

Regneeksempel: Som udgangspunkt tages de midlertidige tal fra 1998, hvor bruttonationalindkomsten (BNI) skønnes til 7 mia. kr. Det offentlige indtægter bliver ca. 3 mia.

kr., hvoraf landskassen får 2,2 mia. kr. og kommunerne 0,8 mia. kr. Det offentlige indtægter svarer herved til 43% af BNI.

Som en yderligere forudsætning sættes det årlige fald i statsydelseerne til 1/3 af den indtægtsstigning, det offentlige får i forbindelse med en vækst i bruttonationalindkomsten, beregnet som 43% af BNI-tilvæksten.

Endelig opstilles som forudsætning i regneeksemplet, at alene den del af statsydelseerne, som omfatter bloktilskuddet (her sat til 950 mio. kr. af den samlede ydelse på 1.300 mio. kr.) reduceres.

Anvendes disse forudsætninger i forbindelse med en middelvækst i BNI på 3% i de kommende år, fås nedenstående scenario (belyst i tabel 5.1).

Tabel 5.1 Scenario 1, en økonomisk vækst på 3%

År	BNI	Vækst i BNI i mio. kr.	Vækst i indtægt i det offentlige	Mindskelse i statsydelseerne	Bloktilskuddet	Statsydelse tilsammen
	7.000				950	1.300
1	7.210	210	90	30	920	1.270
2	7.426	216	93	31	889	1.239
3	7.649	223	95	32	857	1.207
4	7.879	229	98	33	824	1.174
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...
19	12.275	358	153	51	196	546
20	12.643	368	158	53	144	494
21	13.022	379	163	54	90	440
22	13.413	391	167	56	34	384
23	13.815	402	172	34	0	350
24	14.230	414	178	0	0	350
25	14.656	427	183	0	0	350

Tabel 5.1 viser, at det vil tage 22 år at eliminere bloktilskuddet ved en årlig økonomisk vækst på 3%. Faldet i bloktilskuddet bliver er i modellen meget påvirket af den årlige vækstrate og af, hvor stor en andel af årets økonomiske vækst, de politiske myndigheder bruger til at nedbringe statsydelseerne. I tabel 5.2 er der opstillet følsomhedsberegninger for disse forhold:

Tabel 5.2 Faldende statsydelse under forskellige forudsætninger

Økonomisk vækst pr. år	Del af den offentlige indtægtsvækst som bruges til at mindske statsydelserne.	Antal år til statsydelserne er mindsket til nul
1%	$\frac{1}{4}$	84
3%	$\frac{1}{4}$	28
5%	$\frac{1}{4}$	17
1%	$\frac{1}{3}$	69
3%	$\frac{1}{3}$	24
5%	$\frac{1}{3}$	15
1%	$\frac{1}{2}$	50
3%	$\frac{1}{2}$	18
5%	$\frac{1}{2}$	12
1%	$\frac{2}{3}$	40
3%	$\frac{2}{3}$	14
5%	$\frac{2}{3}$	8

I tabel 5.2 er opstillet 12 forskellige scenarier med bortfald af statsydelserne over et forskelligt antal år. Reduktionen er betinget af den årlige økonomiske vækst, og af hvor stor en andel af væksten, de politiske myndigheder vælger at bruge til at nedbringe bloktilskuddet.

I forbindelse med nedbringelse af statsydelserne bliver det nødvendigt, at landsstyret udvirker en klarere opgave- og ansvarsfordeling imellem land og kommuner.

Sammenfatning.

Statsydelserne kan reduceres efter forskellige modeller. En mulighed er, at reduktionen knyttes til ændringer i den færøske bruttonationalindkomst. Den tid, det tager at nedbringe statsydelserne, afhænger dels af den økonomiske vækst, dels af hvor stor en andel af denne vækst, de politiske myndigheder vælger at bruge til at nedbringe bloktilskuddet.

Det er klart, at de færøske kommuner også skal finansiere en andel af faldet i statsydelserne.

En klarere opgavefordeling imellem land og kommuner bliver nødvendig når en stadigt voksende andel af det offentlige finansieringsbehov bliver overtaget. Dette indebærer bl.a., at der også bør foretages ændringer i skattesystemet.

Hvis der bliver indgået en aftale imellem Færøerne og Danmark ud fra denne læst, kan der tages højde for landskassens forventede olieindtægter.

Hvis statsydelseerne kun reduceres med en del af den årlige økonomiske vækst, vil der gå en rum tid, førend ydelsen er reduceret afgørende. Dette indebærer, at det bliver usikkert hvordan politikere og andre skal tilpasse, og hvorvidt landsstyret vil nøle med at foretage de nødvendige besparelser eller tilpasninger. Bliver statsydelseerne i stedet reduceret fast over en kort årrække, ved både politikere, erhvervsliv og borgere bedre, hvordan de skal tilpasse sig til den nye situation, men dette kan som nævnt have en uheldig indvirkning på økonomien.

Kapitel 6: Konsekvenser af aftagende statsydelser

Indledning

I det forannævnte er foretaget diverse fremregninger, som viser, hvorledes dele af den årlige økonomivækst kan benyttes til at mindske statsydelserne og ligeledes, hvordan landsstyret kan afsætte en del af landskassens overskud i en fond, som kan sikre landet en fast indtægt.

De økonomiske forudsætninger bliver der redegjort for nærmere i anden del.

I dette kapitel bliver følgende behandlet:

Betydningen af statsydelserne for landskassen og kommunekasserne.

Betydningen af bloktilskuddet og andre ydelser fra statskassen for den færøske økonomi som helhed.

Hvad kræves i fremstillings- og indtægtsgrundlag for, at Færøerne kan modstå mindskelse i statsydelserne.

Hvilke mekanismer kan forventes at gøre sig gældende i økonomien, når støtten gradvist sænkes til et nulpunkt.

Betydningsfulde år i økonomien, hvis statsydelserne mindskes

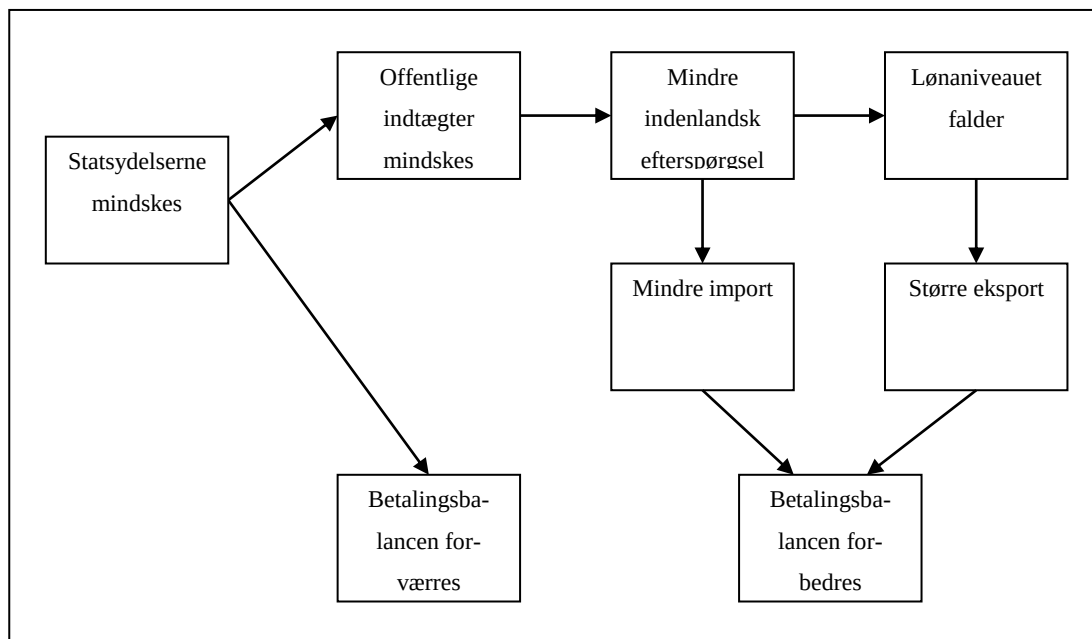
I graf 6.1 er de vigtigste konsekvenser af faldende statsydelser, sat op.

Statsydelserne er en del af indtægterne til landskassen, og derfor vil faldende statsydelser betyde, at indtægten til landskassen også falder. Selvfølgelig betyder dette besparelser på en eller anden måde, enten ved at offentlige udgifter, lønninger, forbrug eller andet mindskes, eller at mere skal kræves ind i skat.

Når landskassens udgifter falder, har det betydning for hele økonomien. Hvis f.eks. der bliver færre offentligt lønnet, medfører dette, at arbejdsløsheden vokser. Samtidig vil det betyde, at efterspørgslen efter varer og tjenester fra det private erhvervsliv mindskes, og måske føre til at også privat ansatte opsiges.

Voksende arbejdsløshed betyder, at folk emigrere, og at lønnen falder. Faldende løn betyder, at konkurrenceevnen i eksporterhvervene gøres bedre, og der kommer således en vækst i eksporterhvervene. Væksten betyder, at nogle af de mennesker, som mistede deres arbejde, får nyt arbejde indenfor eksporterhvervene og også i afledte erhverv, som igen kommer til at vokse, når efterspørgslen fra eksporterhvervet vokser.

Tavle 6.1 De mest betydningsfulde ændringer som følger af lavere statsydelse



Som vist i tavle 6.1 er de afledte effekter af faldende statsydelse på importen, eksporten og betalingsbalancen forskellige:

- Når den indenlandske efterspørgsel falder, falder importen. Men importen falder mindre fordi, at eksporten vokser og skaber ny indenlandsk efterspørgsel.
- Eksporten stiger, fordi at eksporterhvervene har fået bedre konkurrenceevne.

- Betalingsbalancen er en smule mere indviklet. Mindre import og øget eksport gør betalingsbalancen bedre. Men statsydelse, som også er en del af betalingsbalancen, mindskes også og forværre betalingsbalancen. Spørgsmålet er nu, hvilken effekt er størst – statsydelse eller im- og eksport. I de fleste tilfælde er svaret, at betalingsbalancen forbedres, men samtidig må det siges, at dette afhænger af, hvor meget den indenlandske efterspørgsel falder og også efter, hvor meget eksporten øges.

Ovenfor er nævnt de mest betydningsfulde effekter af faldende statsydelser. Udgangspunktet var, at der blev sparet på de offentlige lønninger. Bliver der sparet andre steder, f.eks. ved at mindske de offentlige investeringer, så er tendenserne ikke helt de samme, men i stedet ville tendenserne meget ligne de tendenser, som er nævnt nedenfor.

Som nævnt, så er der mange tendenser af mindre statsydelser på økonomien og nogle af tendenserne er modsatrettet, således at det er vanskeligt at give et bud på de samlede konsekvenser. Her tænkes særligt på, at ændringer i eks- og import gør betalingsbalancen bedre, men ændringer i selve bloktilskuddet giver en forværret betalingsbalance, og at mindre indenlandsk efterspørgsel øger arbejdsløsheden, men bedre konkurrenceevne mindsker arbejdsløsheden. Fordi der er så mange påvirkninger af økonomien, og fordi påvirkningerne er forskellige alt efter, hvorledes det offentlige spare, så er det nødvendigt indgående at beskrive statsydelsens betydning for de offentlige kasser og også at beskrive, hvorledes forskellige besparelser påvirker økonomien.

Forskellen mellem kort- og langtidseffekter

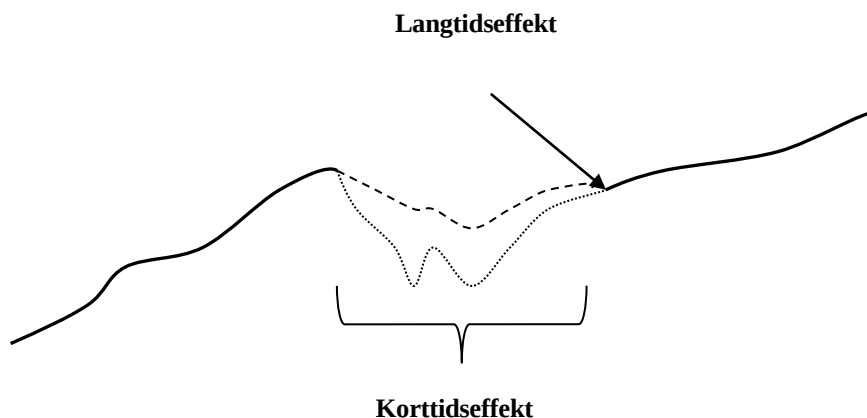
Som nævnt ovenfor kommer nogle effekter kort tid efter, at bloktilskuddet er mindsket, mens andre effekter kommer senere (særlig effekterne i ændringer af konkurrenceevnen kommer senere, fordi det er langsomt at opbygge et nyt erhvervsliv)

Efter at al blokstøtten er væk, får faldende offentlige udgifter og bedre konkurrenceevne den betydning, at erhvervslivets beskaffenhed er anderledes. Det kan være af betydning, at få en idé af, hvorledes økonomien ser ud uden bloktilskuddet (eller med mindre blokstøtte). Et nyt erhvervsliv ses dog ikke før en rum tid, og derfor tales der om en langtidserhvervsopbygning.

Undervejs mod en økonomi uden bloktilskud ligger nogle afgørelser, som har betydning for, hvorledes den økonomiske trend vil være i en brydningstid, f.eks. adfærden ved mindre statsydelser er af betydning for den økonomiske gang. F.eks., om der holdes fast ved en offentlig sektor, som den ser ud nu og skatten bliver sat op for at få en indtægt, som skal erstatte

statsydelse, så har det ikke den samme økonomiske effekt, hvis der bliver besparelser i den offentlige sektor og skatten ikke stiger. Disse effekter nævnes korttidseffekter.

Tavle 6.2 Forskellen mellem kort- og langtidseffekter i økonomien



I tavle 6.2 viser den hele linie fra venstre den økonomiske gang frem til nu. Korttidseffekterne skal vise, hvilke effekter det får for økonomien, når statsydelse bliver skåret ned. Effekterne er forskellige alt efter, hvordan økonomien bliver tilrettelagt, hvis statsydelse falder bort. Selv om der på tavlen bare er vist to forskellige veje mellem tiden nu er frem til, at tilpasningen er færdig, så er der mange flere muligheder end bare de to viste.

Uanset hvordan tilpasningen bliver indenfor kort tids perspektivet, så er der kun en løsning på den endelige tilpasning (langtidstilpasningen). Der er derfor, at langtidseffekterne kan give en idé af, hvordan økonomien ser ud, når al tilpasning er på plads.

Inden der gås over til at beskrive kort- og langtidseffekterne, skal der bemærkes, at alle fremskrivninger har en usikkerhed. Disse stammer alt andet lige fra, at der er alt for lidt forskning på Færøerne i hvordan økonomien i virkeligheden hænger sammen, og derfor er viden omkring økonomien for lille til, at fremskrivningerne ikke har en ubetydelige usikkerhed.

En anden usikkerhed ligger i, at økonomieksperter behandler områder, som folk kan påvirke, bl.a. investeringsadfærd og forbrugsadfærd. Fordi det kan være besværligt at sige noget om, hvordan folk skifter adfærd under forskellige politiske økonomiske tiltag, så er investeringer og forbrug også vanskeligt at regne ud. Fremskrivningerne bygger derfor på, hvordan folk normalt tilrettelægger sit forbrug og også, hvordan de sædvanligvis lader sig påvirke af ændringer i skat og faldende lønninger m.v.

Korttidsanalyser

Formålet med korttidsanalyserne

Korttidsanalyserne skal vise de økonomiske konsekvenser af, at statsydelse bliver mindre. Det er således overgangsperioden mellem situationen nu og situationen, når statsydelse er borte, som analyserne skal vise.

I dette afsnit belyses det først kort, hvilken betydning statsydelse har for den færøske økonomi, og derefter belyses det, hvilke konsekvenser det har at mindske statsydelse.

Det kan bemærkes, at analyserne i dette afsnit kun omfatter korttidsvirkningerne af statsydelse. Når man ser på, hvad der sker med økonomien over et længere åremål, er der andre mekanismer, der gør sig gældende. Derfor er langtidsanalyserne beskrevet et særligt afsnit.

Den færøske økonomi kort belyst

Økonomien på Færøerne kan siges at være enstregen, da så at sige hele erhvervslivet er bygget op omkring fiskerierhvervet. Selv om opdræts erhverv er blevet et betydeligt erhverv de seneste år, så er dette erhverv endnu ikke stor nok til at have en lige så stor betydning i økonomien, som fiskeriet.

Udover at økonomien er enstregen, så er den også speciel på en anden måde. Især er det strukturen i hovederhvervet, fiskeriet, der er speciel. Her tænkes der på, at forholdene i fiskerierhvervet har stor indflydelse på den øvrige økonomi, men samtidigt har den øvrige økonomi så at sige ingen indflydelse på fiskerierhvervet. Denne specielle situation, som fiskeriet har i den færøske økonomi, belyses nærmere i et afsnit længere fremme.

Selv om økonomien er enstregen med fiskeriet som det vigtigste erhverv, så er der mange andre vigtige dele i økonomien. Næst efter fiskeriet er den offentlige sektor betydeligt for økonomien som helhed. Især er det udgiftssiden i de offentlige kasser af stor betydning for hele efterspørgslen efter varer og tjenester i økonomien, og således for hele den økonomiske udvikling, men også indtægtssiden (skatter og afgifter) har stor påvirkning.

Udover fiskeriet og den offentlige sektor, er der også andre erhverv i økonomien. Disse erhverv kan opdeles i to grupper. Den ene gruppe består af erhverv, der er tæt knyttet til efterspørgslen i udlandet

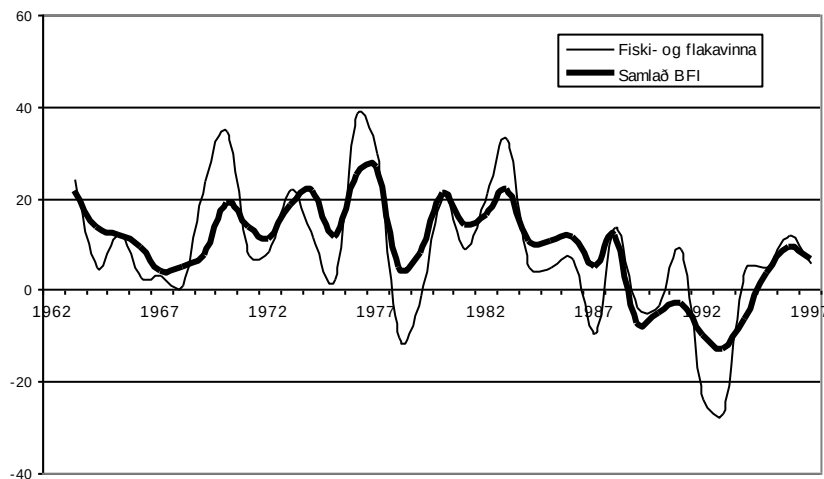
(turister-, filet-, opdrætserhverv, måske olieindustrien o.l.). I den anden gruppe er erhverv, der er tæt knyttet til den indenlandske efterspørgsel (handel, serviceerhverv, el, post o.l.)

Fiskeriet rolle

Den store betydning, som fiskeriet har for den færøske økonomi, ses bl.a. af, at den er ca. 25% av BFI ²⁴ og endnu større, hvis fiskeriets påvirkning på hele økonomien tælles med. Betydningen af fiskeriet ses også af, at fisk og fiskeprodukter udgør over 90% af den samlede eksportværdi. At sælge fisk og fiskeprodukter er derfor en vigtig kilde, som er med til at finansiere den forholdsvis store import til Færøerne.

Figur 6.3 viser stigningen sammenlignet pr. år for fiskeri og den samlede økonomi i årene 1963-1997. Bl.a. ses det på figuren, at stigningen i den samlede færøske økonomi i mange år har ligget mellem 10-20% ²⁵ Ved at sammenligne udviklingen i den samlede økonomi med udviklingen i fiskeriet ses, at der er nært sammenhæng mellem disse to udviklinger. Når fiskeriet har gode år, fx. i 1976-77, så vokser økonomien samtidigt. Dette viser, ikke uventet, at fiskeriet har stor påvirkning på den samlede økonomi, og den er med til at give store udsving i den økonomiske udvikling.

Figur 6.3 Væksten i fiskeriet og den samlede økonomi 1963-1997



²⁴ Iberegnet filetindustrien.

²⁵ Væksten er målt efter tal i løbende priser, som betyder, at prisstigningen har indvirkning på vækstrate.

Ligeledes som det er klart, at fiskeriet har stor påvirkning på den færøske økonomi, er det klart, at påvirkningen kun går den ene vej, dvs. at fiskeriet påvirker hele den øvrige økonomi, men økonomien stort set ikke har nogen påvirkning på fiskeriet.

Der er især to grunde:

Da den indenlandske efterspørgsel ingen påvirkning har på den mængde fisk der kan fanges og heller ikke på fiskepriserne, så er det klart, at den indenlandske efterspørgsel ikke påvirker hverken produktionsmængderne eller værdien af produktionen. (Hvis færingerne selv spiste en stor del af fisken, så er det klart, at den færøske efterspørgsel efter fisk havde påvirket fiskepriserne).

Da overenskomstlønnen på land ikke påvirker fiskernes hyreandel, så har en lønstigning på land generelt ingen påvirkning på fiskeriets konkurrenceevne ²⁶

Andre forhold kunne også behandles, fx. støtten til fiskeriet. Det kan kort bemærkes, at støtten til fiskeriet er et politisk spørgsmål, og derfor ikke knyttet til nogen økonomisk udvikling. Da støtten kan betyde, at der fiskes fiskearter, der ikke ville blive fisket uden støtte, har støtten selvfølgelig en påvirkning på den fiskede mængde. Men det er vanskeligt at sige, om støtten ikke samtidigt har forårsaget overfiskeri, og at den fiskede mængde i længden er blevet mindre end det, der kunne være fisket uden at fiskeriet fik støtte.

Den offentlige sektors rolle

Det er ikke kun fiskeriet der giver udsving i økonomien. Udviklingen i offentlige tjenester har også stor påvirkning på den samlede økonomi. Figur 6.4. viser samme udvikling som figur 6.3, men her er den offentlige sektor taget med. Her ses fx. at selv om fiskeriet ikke steg meget i 1974, så steg den samlede økonomi temmelig meget. Dette skyldes bl.a. at de offentlige tjenester steg meget dette år. ²⁷

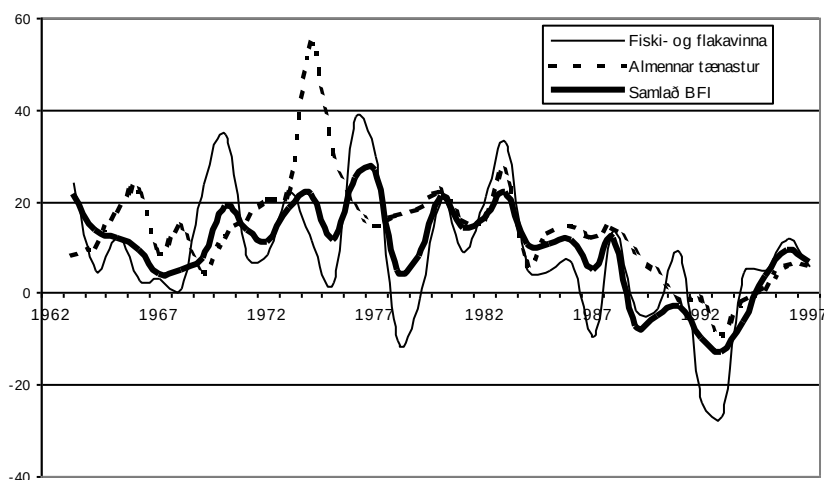
Ligeledes ses det på figuren, at hvis stigningen i offentlige tjenester og stigning i fiskeriet ikke svinger i takt, medfører det, at den samlede økonomi sædvanligvis ligger mellem stigningen i fiskeriet og stigningen i de offentlige tjenester. Dette er meget vigtigt, da dette giver mulighed for at

²⁶ Det kan bemærkes, at en lønstigning på land kan få fiskerne til at gå i land i stedet for at fiske. Imod dette taler, at den mindsteløn, som fiskerne får, er tilpasset overenskomstlønnen på land og derfor vil et pres på hyrerne fra overenskomstlønnen muligvis blive mindre. Det er dog klart, at en lønstigning påvirker filetindustriens konkurrenceevne.

²⁷ Her er kun de offentlige lønninger taget med. De offentlige forbrug og investeringer er ikke med, selv om de selvfølgelig er med til at påvirke den udenlandske efterspørgsel og derved den økonomiske udvikling.

føre en udjævnende finanspolitik, således at når fiskeriet stiger meget (som i 1980'erne), så kan der vises tilbageholdenhed i stigningen i de offentlige tjenester, og ligeledes, at når fiskeriet har nedgang (som i 1990'erne), så kan man øge de offentlige tjenester. Således kan en bedre styring af de offentlige udgifter give en mere stabil økonomisk udvikling.

Figur 6.4 Væksten i fiskeriet, den offentlige sektor og den samlede økonomi 1963-1997



Alt i alt kan man sige, at den enstrengede struktur i den færøske økonomi, de naturbetingede forhold og fiskeripolitik, er hovedkendetegnene ved den færøske økonomi, og gør samtidig økonomien anderledes end andre økonomier.

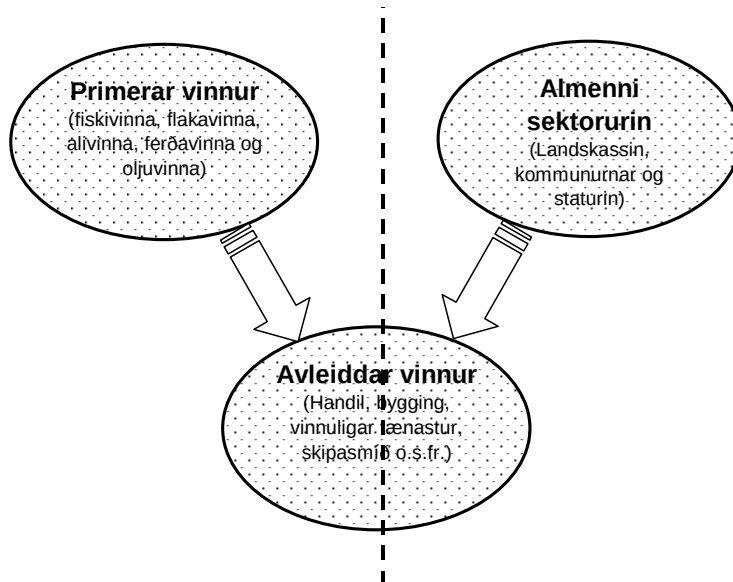
Et billede af økonomien

Figur 6.5 viser en tredeling i den færøske økonomi.²⁸ Første del på figuren benævnes primære erhverv, men kunne lige så godt kaldes "erhverv, der fremstiller varer og tjenester til eksport." Disse erhverv er grupperet sammen, da de har det til fælles, at de er meget lidt knyttet til den indenlandske efterspørgsel. Derfor siges ikke, at de overhovedet ikke leverer varer og tjenester til den indenlandske efterspørgsel, men størstedelen af erhvervenes omsætning er opstået af andre faktorer end den indenlandske efterspørgsel. Erhvervene i denne gruppe omfatter mest fiskeri, filet og opdrætserhvervene, men også turisterhvervet og muligvis en olieindustri. Det kan bemærkes, at en

²⁸ Selv om der her tales om den færøske økonomi, så kan figuren siges at vise en hvilken som helst økonomi, da de fleste økonomier har en struktur, der ligner den færøske.

del af skibsværftsindustrien kan indregnes her, og muligvis også kuludvinding og landbrug, da produktionen i disse erhverv har en særlig struktur i forhold til andre erhverv.²⁹

Figur 6.5 Fordelingen i den færøske økonomi



Den næste gruppe er den offentlige sektor. Størrelsen og sammensætningen af den offentlige sektor er stort set et politisk spørgsmål, men det er samtidigt klart, at indkomstgrundlaget sætter grænser for, hvor store udgifterne kan være. Med i den offentlige sektor er riget, land, kommuner, herunder institutioner, der har direkte tilknytning til den offentlige sektor fx. daginstitutioner.

Den tredje gruppe er "afledte erhverv". Med i denne gruppe er erhverv, der lever af at fremstille varer og tjenester til den indenlandske efterspørgsel. Efterspørgselen kan komme enten fra de primære erhverv eller den offentlige sektor, eller fra de afledte erhverv selv. De afledte erhverv er fx. handel, byggeri, erhvervsmæssige tjenester, skibsværfter, finansieringsvirksomhed o.l. Som nævnt ovenfor, er den færøske økonomi kendetegnet ved at have forholdsvis mange erhverv, der fremstiller til den indenlandske efterspørgsel, men samtidigt forholdsvis få erhverv, der konkurrerer med importen.

På figur 6.5 er der tegnet en lodret linie, som skal belyse, at økonomien kan siges at være i to dele. Da de primære erhverv er uafhængige af den øvrige økonomi, og ligeledes den offentlige sektor, så kan man sige at den færøske økonomi er delt i to halvdele med hver sit "liv". På denne måde kan

²⁹ Tankerne bag tredelingen ligner meget fysiokraterne tankegang. Fysiokraterne mente, at landbruget var det eneste produktive erhverv. De ville have taget kuludvinding og landbrug med i gruppen "primære erhverv".

man sige, at en del af de afledte erhverv "lever af" de primære erhverv, og en andel del "lever af" den offentlige sektor.

Påvirkningen på de afledte erhverv er forskellig alt efter, om den kommer fra de primære erhverv eller fra den offentlige sektor, men påvirkningen er dog ikke mere nuanceret end hvis de primære erhverv eller den offentlige vokser, så skaber dette en efterspørgsel efter varer og tjenester fra de afledte erhverv, således at og så de vokser.

Når det skal belyses, hvilke virkninger det vil få at mindske statsydelse, er den offentlige sektors påvirkning på de afledte erhverv vigtig. Derfor gennemgås dette nærmere nedenfor.

Dynamikken i økonomien

Pilene i figur 6.5 viser, hvilke efterspørgselspåvirkninger der er i den færøske økonomi ³⁰ En påvirkning på de afledte erhverv er fra de primære erhverv og en anden er fra den offentlige.

Det kan bemærkes, at påvirkningen er envejs, altså at der (stort set) ingen påvirkning er fra de afledte erhverv på de primære erhverv og den offentlige sektor. Der er derfor ikke tale om en uoverskuelig sammenhæng i den færøske økonomi, hvor alle erhverv har påvirkning på hinanden, men snarere om en forholdsvis enkel struktur, hvor påvirkningen går fra nogle erhverv til andre erhverv. ³¹

Forklaringen på, hvorfor der ingen påvirkning er fra de afledte erhverv på de primære erhverv og den offentlige, er enkel. Størrelsen af den offentlige sektor er et politisk spørgsmål og påvirkes derfor ikke af efterspørgslen fra afledte erhverv. På samme måde fremstiller de primære erhverv varer og tjenester til eksport og påvirkes heller ikke af efterspørgslen fra de afledte erhverv.

Figur 6.5. viser også, at der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem de primære erhverv og den offentlige sektor. Dette betyder, at selv om de primære erhverv vokser, så er det ingen selvfølge, at den offentlige sektor også vokser. Der skal en politisk afgørelse til, inden de øgede indtægter, der stammer fra væksten i de primære erhverv, forårsager øgede offentlige udgifter. Ligeledes medfører en stigning i den offentlige sektor ikke, at de primære erhverv vokser, da disse ikke fremstiller varer og tjenester til indenlandsk forbrug.

Et eksempel på påvirkning fra de primære erhverv på de afledte erhverv kan se således ud: En stigning i fx. fiskeriet medfører en større efterspørgsel efter varer og tjenester fra de afledte erhverv,

³⁰ Her belyses blot efterspørgselspåvirkninger, da det er disse, der har den største korttidsbetydning. Andre påvirkninger har langtidsbetydning, og disse belyses i et særligt afsnit.

³¹ Selvfølgelig er virkeligheden ikke helt så enkel, som det også forklares senere, men den færøske økonomi er væsentlig enklere end fx. den danske eller amerikanske.

og derfor vokser disse. Dette skyldes både, at søfolkenes indkomst er steget, og efterspørgslen efter madvarer, biler, huse o.l. stiger, men skyldes også at den større aktivitet i de primære erhverv medfører, at virksomhederne køber flere varer og tjenester fra de afledte erhverv (fx. skibsværft, nye trawl, nye trawllemme, mere emballage). Virksomhederne, som sælger søfolkene og virksomhederne varer og tjenester, øger også sin aktivitet, og dette påvirker igen økonomien, da de køber varer fra hinanden. Hele påvirkningen på økonomien af den øgede aktivitet i fx. fiskeriet er derfor større end blot den direkte stigning i fiskeriet.

På samme måde ses, at en stigning i den offentlige sektor betyder, at efterspørgslen efter varer og tjenester fra de afledte erhverv stiger, og derfor vokser de afledte erhverv. Et eksempel herpå kan være, at hvis antallet af offentligt ansatte øges, så vil de, på samme måde som med søfolkene, også øge efterspørgslen efter madvarer, biler, huse o.l., og derfor vil en forøgelse af antal offentligt ansatte også medføre, at de afledte erhverv vokser.

Figur 6.5 er et forenklet billede af virkeligheden, og den kan selvfølgelig ikke vise alle dele i økonomien, men den giver et godt grundlag at holde sig til, når de vanskeligere afsnit kommer senere i rapporten. Figuren viser fx. ikke, hvad der sker når lønningerne stiger, eller når der gives støtte til fiskeriet.

En økonomi med statsydelse

Spørgsmålet er, hvad der sker, når økonomien får statsydelse. I denne forbindelse henvises der fortsat til den enkle figur 6.5; der gås ikke nærmere ind på enkelte detaljer.

Først er det værd at gøre sig klart, at formelt set er kun en del af statsydelsen indtægt for landskassen, nogle statsydelse går direkte til bestemte udgifter og kommer derfor aldrig ind i landskassen. I virkeligheden kunne alle statsydelse opfattes som en indtægt for de offentlige kasser, også kommunekasserne. Forklaringen på dette er, at selv om en statsydelse ikke kommer ind i landskassen, så landskassen fritages for en udgift. Samfundsøkonomisk set svarer dette til, at landskassen først får pengene, for derefter at føre dem videre til det formål, hvortil de skal benyttes, og derfor har det økonomisk set ingen betydning om pengene først skal ind i landskassen eller ikke. På samme måde giver statsydelse landskassen mulighed for at fritage kommunerne for nogle udgifter, og derfor kan statsydelse også opfattes som en indtægt for kommunerne.

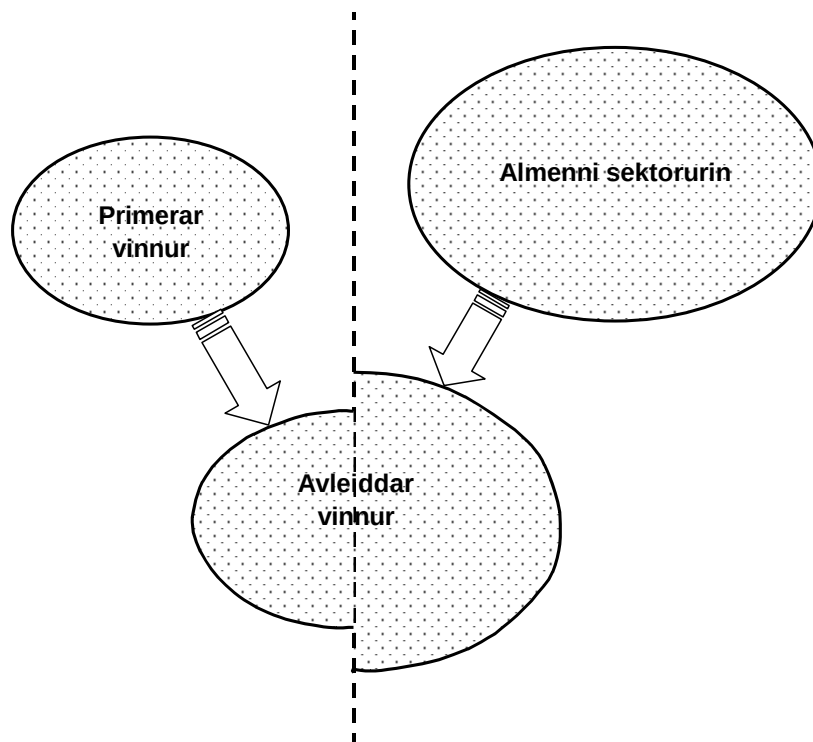
I analyserne er de offentlige kasser sat som en kasse, fordi det samfundsøkonomisk er ligegyldigt om det statskassen, landskassen eller kommunerne, der administrerer en udgift. Således er alle statsydelse i analyserne opfattet som at være en indtægt for alle offentlige kasser (på samme måde som blokstøtten er det for landskassen).

Som nævnt ovenfor har statsydelseerne kun påvirkning på offentlige indtægter, og de giver den offentlige sektor mulighed for at ændre sin indtægts-/udgiftsstruktur. Kort sagt giver statsydelseerne den offentlige sektor to muligheder: Enten at have nogle udgifter, som det ikke er nødvendigt at den færøske økonomi finansierer, da statsydelseerne finansierer dem, eller at kræve mindre ind fra den færøske erhvervsliv/husholdninger end det, der skal til for at finansiere den offentlige drift. Statsydelseerne kan derfor bruges til enten større udgifter eller skatte- og afgiftslettelser.

En øget offentlig udgift medføre øget aktivitet, hvis udgiften anvendes til indenlandsk efterspørgsel (og ikke til import fx. inspektionsskib eller færge). Aktiviteten øges ikke kun i den offentlige sektor, men også i de private afledte erhverv. Ligeledes medfører en skatte- og afgiftslettelse, at husholdningerne har flere disponibel penge, hvorved den indenlandske efterspørgsel øges, og den indenlandske aktivitet øges. I dette tilfælde er det først og fremmest de afledte erhverv, der bliver større.

Almindeligvis er helhedsbilledet af en økonomi med statsydelser derfor, at det offentlige udgiftsniveau bliver højere og/eller at indkomstniveauet bliver lavere. Dette medfører både en større offentlig sektor og en større indenlandsk efterspørgsel og derfor en større afledt sektor. Dette er vist i figur 6.6.

Figur 6.6 Påvirkningen fra den offentlige sektor



I figur 6.6. er den offentlige sektor vokset, og derfor er de afledte erhverv også vokset. Hvordan situationen er hos de primære erhverv er lidt mere uklar. Sandsynligvis får de øgede indenlandske efterspørgsel presset lønniveauet op, og derfor forværres eksporterhvervenes konkurrenceevne, og dette medfører en mindre primær sektor. Hertil skal dog bemærkes, at på Færøerne er det almindeligt at importere arbejdskraft, og derfor bliver lønpresset ikke så stort, på grund af væksten i den offentlige sektor.

Dette er derfor ikke nogen dårlig økonomi at have, da det betyder at landets borgere kan nyde godt af en stor offentlig sektor med meget arbejde, fordi både den offentlige sektor og de afledte erhverv er vokset væsentligt i forhold til det, de ellers havde kunnet vokse.

Selvfølgelig er der andre påvirkninger på økonomien af dette. Den vigtigste er nævnt ovenfor. Det er det høje lønniveau.

Højere lønninger

Den øgede indenlandske aktivitet skaber en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft, og derfor bliver lønningerne højere, end de ellers ville have været. Dette rammer konkurrenceevnen i de virksomheder, der konkurrerer på det internationale marked. Derfor vil nogle produktioner ikke kunne klare sig i den internationale konkurrence og forsvinder derfor ud af den færøske økonomi.

En anden konsekvens af det høje lønniveau er, at nogle erhverv aldrig kommer ind i økonomien, da de ikke er konkurrencedygtige.³²

Just det, at erhvervene forsvinder ud af økonomien og også det, at de ikke kommer ind i økonomien, gør, at det er svært at vurdere, hvor stor betydning det høje lønniveau har for økonomien. Når erhvervene ikke findes, så er det jo svært at vurdere, hvor store de ville have været, hvis de fandtes. Samtidigt er det svært at vurdere, hvor meget højere lønningerne på Færøerne havde været nu, hvis statsydelseerne ikke fandtes. Færøerne har et særdeles differentieret arbejdsmarked. Hvis der er meget aktivitet i landet, fx. på grund af stor offentlig aktivitet, flytter folk til landet (eller færre flytter ud af landet), og derfor øges arbejdskraften. Dette betyder, at lønstigningen bliver mindre end den ville have været, hvis ingen flyttede til landet. På denne måde får en stor efterspørgsel efter arbejdskraft ikke lige så stor påvirkning på lønniveauet, da en del af efterspørgslen opfyldes gennem en voksende arbejdskraft.³³

Man kan derfor sige, at en øget indenlandsk efterspørgsel uden tvivl medfører et højere lønniveau, men da den færøske økonomi importerer arbejdskraft, så er lønniveauet ikke steget så meget, som det havde steget i en økonomi med stabil arbejdskraft, og derfor er der ikke blevet presset så mange erhverv ud af økonomien.

Det er værd at huske på, at selv om et erhverv engang har været på Færøerne, men nu er forsvundet, så er det ikke sikkert, at det just er statsydelseerne som har forårsaget at erhvervet forsvandt. Fx har der før været beklædningsproduktion på Færøerne, men nu er der så at sige ingen beklædningsproduktion. Her er det nødvendigt at huske på, at der heller ikke i fx. Danmark er beklædningsproduktion, og at det nu kun er lavlønssamfund, der fremstiller beklædning.

Anderledes erhvervsstruktur

Som nævnt ovenfor forværre den store indenlandske efterspørgsel og høje lønniveau konkurrenceevnen for de erhverv, der konkurrerer på det internationale marked, og dette betyder, at nogle erhverv bliver presset bort. Samtidig som nogle erhverv presset bort, vokser andre erhverv. Det er de erhverv, der producerer varer og tjenester til den indenlandske efterspørgsel.

³² Begrebet "den hollandske syge" blev opfundet i 1977 af bladet "The Economist", som i en artikel belyste den hollandske økonomi, og hvilke problemer den havde af at have så stor en naturgasindustri. Senere blev der opstillet en teori, hvis hovedkonklusion var, at olie/naturgasindustri (eller anden industri) kan have den påvirkning på det hjemlige marked, at det ikke bliver konkurrencedygtig med udlandet.

Årsagen er todelt: efterspørgslen efter tjenester øges, og derfor søger folk til serviceerhvervene, og ligeledes at arbejdskraft tages fra de øvrige erhverv til olieindustrien, da olieindustrien kan tilbyde højere løn, som så forværrer konkurrenceevnen i de almindelige erhverv. Alle disse mekanismer er ikke negative for samfundet, men er en naturlig konsekvens af, at et nyt erhverv dukker op. Når man taler om negative konsekvenser af den hollandske syge, er det fordi at olieindustrien har givet den offentlige sektor penge, som ikke har været brugt på den rigtige måde.

³³ På samme måde forårsager en faldende efterspørgsel efter arbejdskraft ikke lige så stor lønnedgang, som den havde været i andre lande, fordi dele af arbejdskraften flytter ud af landet.

Som det også er nævnt ovenfor, så er dette ikke hele sandheden. Først og fremmest medføre den store fleksibilitet på arbejdsmarkedet, at lønningerne ikke stiger så meget, og af samme grund ændres erhvervsstrukturen heller ikke så meget, som den havde gjort, hvis den store fleksibilitet ikke var der. Samtidigt er der flere forhold, som taler imod, at den færøske økonomi kan have mange forskellige erhverv på det internationale marked.

Arbejdskraft. Her tænkes der både på mængden og sammensætningen af arbejdskraften på Færøerne. Selv om arbejdskraftens uddannelsesniveau er godt og arbejdsmorale er god, så er arbejdsmarkedet lille. Dette sætter grænser for, hvor mange brancher økonomien kan have.

Lille færøsk hjemmemarked indebærer, at mange varer og tjenester, der må konkurrere med importen, ikke kan fremstilles på Færøerne. Dette skyldes, at det er svært at få en produktion til at give afkast, hvis den ikke har en vis størrelse.

Kundskabsressourcer. Forskning og egne uddannelser på de områder, der anses for at være kerneområder i erhvervet, har stor betydning for udvikling af kerneaktiviteten i landet. Her er det tankevækkende, at Færøerne har store gymnasier og handelsskoler, men kun en lille fiskerierhvervsskole på mellemuddannelsesniveau, som ikke har fået mulighed for at forske.

Alt i alt kan siges, at der næppe kan være tvivl om, at statsydelse har forårsaget et højere lønniveau, og at de har ændret erhvervsstrukturen i økonomien. Men samtidigt er det også klart, at andre forhold også er betydningsfulde for hvilken erhvervsstruktur landet får. Bl.a. har skole- og forskningsstrukturen i landet stor betydning for, hvilken viden erhvervslivet får tilført, og derfor hvordan erhvervslivets viden bliver styrket.

Betydningen af statsydelserne i den offentlige kasser

Ovenfor blev der hovedsagelig forklaret, hvordan den færøske økonomi ser ud, og hvilke virkninger statsydelserne har på økonomien. Statsydelserne er en indtægt for de offentlige kasser, både lands- og kommunekasser. Virkningerne af statsydelserne er knyttet til, hvordan de offentlige kasser bruger indtægten. Fx. er en mulighed at bruge statsydelserne til udgifter, fx. lønninger, forbrug, investeringer, støtte eller indkomstoverførsler. En anden mulighed er, at bruge pengene til at mindske indkrævning fra borgerne, dvs. skatte- og afgiftslettelser.

I dette afsnit belyses det grundigt, hvilken rolle statsydelserne har for de offentlige kasser på Færøerne. Det er bl.a. interessant at belyse, hvor stor indtægten af statsydelserne i virkeligheden er, dvs. hvor stor en del af de offentlige indtægter er statsydelser. Dette giver et billede af, hvor stor en del af de offentlige indtægter der mistes, hvis statsydelserne bortfalder. Derimod er det også interessant at belyse, hvordan en besparelse i den offentlige sektor havde påvirket økonomien. Det

er klart, at ikke alle besparelser rammer ens, og derfor ses der på, hvordan forskellige besparelser rammer forskellige steder.

Først ses der på begrebet "grundindtægter", som siger noget om de offentlige kassers grundlæggende indtægter.

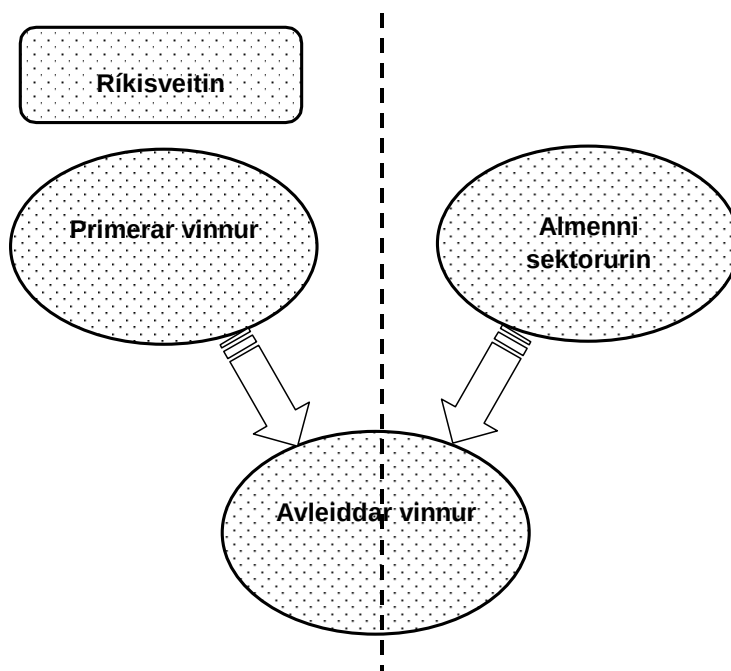
Grundindtægter

I sig selv havde de offentlige kasser i 1997 en indtægt på 4.487 mio. kr., hvoraf ca. 1.288 mio. kr. var statsydelse. Men da indtægten blot tages med som den er, så tages der ikke hensyn til, at når fx. politifolk får løn, betaler de skat på Færøerne, og er derfor med til at skabe indtægter på Færøerne.

For at tage hensyn til dette, ses der på begrebet grundindtægt, som skal forklares nærmere her.

En offentlig kasses grundindtægt, er en grundlæggende indtægt, som ikke er opstået som resultat af, at de offentlige kasser har haft udgifter.

Figur 6.7 Den færøske økonomi, statsydelseerne iberegnet



På figur 6.7 er økonomien opdelt i tre, i primære og afledte erhverv og den offentlige sektor, men derudover er statsydelseerne indført i figuren. Forskellen mellem de forskellige indtægter i de offentlige kasser ligger i hvorfra indtægten stammer. Grundindtægterne er skatteindtægter og andre indtægter, som stammer fra venstre side i figuren. Derudover har den offentlige sektor indtægter fra aktivitet på højre side i figuren (fx. skatteindtægter fra politifolk), men disse indtægter er af en

anden type end grundindtægterne. For at give et eksempel på forskellen mellem grundindtægter og andre indtægter, fortælles der her en lille historie.

Historien om de 100 mio. kr., som blev til 300 mio. kr.

Historien begynder med, at Færøerne får 100 mio. kr. ekstra i statsydelse fra den danske statskasse.

³⁴ Dette beløb anvendes fuldt ud til offentlige lønninger, dvs. en væsentlig vækst i forhold til forrige år. Dette sætter gang i efterspørgslen, både fordi der kommer gang i parcelhusbyggeriet, og fordi at efterspørgslen efter private varer og tjenester øges væsentligt.

De offentlige kassers indtægter øges både ved skatte- og momsindtægter fra de nye offentligt ansatte, men også fra den øgede private aktivitet (multiplikator-effekten). De offentlige kasser indtægter kommer op på 67 mio. kr. (67% af 100 mio. kr.), d.v.s. at nettoudgifterne for det offentlige bliver $(100 - 67) = 33$ mio. kr. Landskassen har således 67 mio. kr. i overskud.

Det er ikke hensigten at landskassen skal have overskud, så derfor anvendes de 67 mio. kr. til offentlige lønninger, således at der ansættes flere folk. De samlede lønudgifter er nu steget med 67 mio. kr.. Den samme historie gentager sig: Den private aktivitet øges, og de offentlige indtægter øges. Denne gang får de offentlige kasser $(67 \text{ mio. kr.} \cdot 67\% =) 45$ mio. kr. ind igen af pengene.

Der fortsættes med at bruge penge indtil der ikke er overskud i de offentlige kasser. Når historien er slut, er lønudgifterne steget med 300 mio.kr. Ligeledes er indtægterne øget med 300 mio. kr. hvoraf de 100 mio. kr. stammer fra den øgede statsydelse, og 200 mio. kr. er finansieret over skatter og afgifter.

Det er værd at gøre sig klart, at de øgede offentlige udgifter, 300 mio. kr. har de første 100 mio. kr. som grundlag, heraf navnet "grundindtægt".

Historien om de 100 mio. kr. der blev til 300 mio. kr. viser, at af de 300 mio. kr. i offentlige lønninger, er ca. 100 mio.kr. grundindtægt, men 200 mio. kr. er indtægt, som er opstået af de offentlige lønudgifter.

Grundindtægten er ikke opstået af øgede offentlige udgifter, men er rimelig uafhængig af finanspolitikken og kan fx. komme fra statsydelse, fiskeri, opdrætserhverv, filetindustri eller turistindustri.

³⁴ Eller at de offentlige kasser får 100 mio. kr. om året fra et olieselskab, eller der findes et nyt fiskeriområde, som giver de offentlige kasser 100 mio. kr. i nettoindtægt. Det der er vigtigt er, at indtægten er en grundindtægt. d.v.s. kommer fra venstre side i figuren.

Hvilke grundindtægter er der på Færøerne ?

På Færøerne er der ikke mange kilder til grundindtægter. Den største er statsydelsen, som vi ved var ca. 1.258 mio. kr. i 1997. Denne grundindtægt er der kun lidt uvished omkring, da den er rimelig enkel at optælle.

De øvrige grundindtægter er sværere at skønne om. Den næststørste kilde til grundindtægt er fiskeriet, som giver ca. 1.041 mio. kr. i offentlige indtægter. Fiskeriet giver både en direkte grundindtægt, 404 mio. kr., som var det som søfolkene og erhvervet betalte i skatter og moms, udover en afledt grundindtægt på 637 mio. kr. Den afledte grundindtægt er skatte- og afgiftsindtægter fra de afledte erhverv, da fiskeriet er med til at skabe en efterspørgsel i samfundet, som på den måde også giver landskassen en indtægt. For at vurdere grundindtægten fra fiskeriet skal derfor både de direkte skatte- og afgiftsindtægter fra fiskeriet og skatte- og afgiftsindtægterne fra ringvirkningerne af fiskeriet tælles med- Dette er ikke et enkelt regnestykke, og der er mange mulighederne for fejl. Resultatet må derfor tages med forbehold.

Resultatet af den beregnede grundindtægt fra fiskeriet og andre grundindtægter er gengivet i tabel 6.1

Tabel 6.1 Status for basisindtægter i 1997.

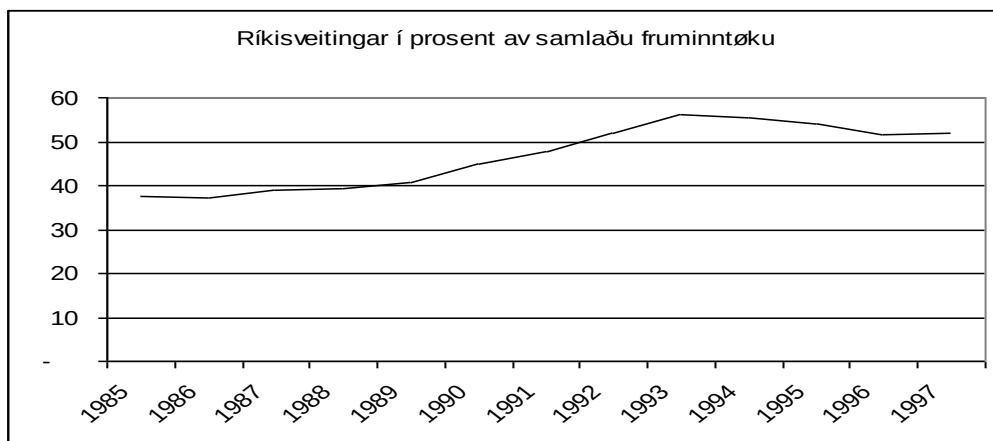
Oprindelse	Direkte basisindtægt	Indirekte basisindtægt	I alt
Rigsudgifter	1.288	0	1.288
Fiskerierhvervet (og fiskeindustri)	404	637	1.041
Opdrætserhvervet	33	43	76
Landbrug	5	7	12
Turisme	32	27	59
I alt			2.476
<i>Af dette er indenlandsk basisindtægt</i>			<i>1.188</i>

Andre kilder til grundindtægt findes også, fx. er håndværkere og søfolk, der arbejder i udlandet er kilde til grundindtægt. Ligeledes er det sandsynligt, at andre forhold kan påvirke de afledte erhverv (fx. adgang til friere kapitalmarkeder), således at de afledte erhverv vokser, og de primære erhverv eller den offentlige sektor ikke vokser. Disse forhold gør, at udregningen af grundindtægterne skal

tages med forbehold, og udregning er derfor et højeste mål for størrelsen af grundindtægterne i de forskellige brancher.

Figur 6.8 viser bl.a. at den indenlandske grundindtægt i 1997 var mindre end statsydelsen. Statsydelsen var i 1997 52% af den samlede grundindtægt. Forholdet mellem den indenlandske grundindtægt og statsydelsen er dog ikke fast, men ændres alt efter, hvor stor den indenlandske grundindtægt er. I figur 6.8 er det vist, hvor stor en del statsydelserne har været af den samlede grundindtægt 1985-1997.

Figur 6.8 Statsydelserne i procent af den samlede grundindtægt



Der er mange forhold der påvirker størrelsen af den indenlandske grundindtægt. Det kan nævnes, at udviklingen i de forskellige brancher selvfølgelig har stor påvirkning på størrelsen af grundindtægten. Hvis fiskeriet har nogle gode år, så siger det sig selv, at det giver store skatteindtægter til de offentlige kasser. Udover den økonomiske udvikling generelt, så har skatte- og afgiftsprocenterne stor påvirkning på grundindtægten.

Statsydelserne og grundindtægten

Statsydelserne er som nævnt ovenfor, en meget stor del af de offentlige kassers indtægter på Færøerne, også hvis vi ikke udregner grundindtægterne.

Når der tages hensyn til ringvirkningerne af de offentlige udgifter ved at omregne indtægterne til grundindtægter, så viser det sig, at statsydelserne er en endnu større del af de offentlige indtægter. I

enkelte år har statsydelseerne ligget over halvdelen af de offentliges kasser indtægter. Hvis den færøske økonomi skal klare sig og undvære statsydelseerne, så er det nødvendigt at mindske de offentlige udgifter, eller at øge grundindtægterne - måske finde nye, fx. olie.

Inden det belyses, hvilke muligheder der er for at øge grundindtægterne, og hvilke konsekvenser besparelser har, så ses der på, hvordan grundindtægten blev anvendt i 1997.

Hvordan anvendes grundindtægten ?

Når de offentlige kassers samlede grundindtægt er fundet, kan de belyses hvordan den er anvendt. I historien om de 100 mio. kr. der blev til 300 mio. kr. ses, at hvis grundindtægterne anvendes til lønninger, så kan 100 mio. kr. i grundindtægt anvendes til langt større lønudbetalinger end just 100 mio. kr. Forholdet mellem grundindtægterne og de endelige lønudbetalinger var i historien 3,0. Dette ses af, at 100 blev til 300.

For at få den rette sammensætning i udgifter, er det nødvendigt at have alle de offentlige udgifter med. Derfor må man lægge kommunernes -, landets - og statens udgifter sammen. Når udgifterne er beregnet, udregnes den grundindtægt der ligger bag udgifterne, ved at udgiften divideres med vedkommende udgifts faktor.

Tabel 6.2. viser, hvordan de offentlige kasser anvendte grundindtægten i 1997. Bl.a. viser tabellen, at de offentlige kasser havde lønudgifter på 1.379 mio. kr., som krævede en grundindtægt på 460 mio. kr.

Tabel 6.2 Hvordan grundindtægten blev anvendt i 1997

Udgifter	Udgift	Faktor	Grundindtægt
Lønninger	1.379	3,0	460
Forbrug	721	2,5	288
Støtte	260	2,5	104
Indkomstoverførsler	967	1,5	645
Investeringer	196	1,7	115
Renter	517	1,0	517
Staten	140	1,0	140
Andre udgifter	-293	1,0	-293
Overskud	500	1,0	500

I alt	4.387		2.476
-------	-------	--	-------

I tabel 6.2 ses, at den største enkeltdel af grundindtægten gik til indkomstoverførsel til borgerne. Dette er pensioner, forsorgshjælp o.l. Da der kun kommer lidt skat ind igen af sådanne overførsler, er det nødvendigt at bruge store grundindtægter til indkomstoverførslerne.

Næst efter indkomstoverførslerne kommer renter og overskud. Hver med ca. en halv milliard i grundindtægt. Derefter kommer lønudbetalinger, der, selv om udgiften er stor, ikke bruger så stor en grundindtægt, da meget af det kommer ind igen som skatter, når der udbetales løn.

Det er værd at være opmærksom på, at ca. en milliard af grundindtægten går til renter og afdrag (afdrag og overskud er stort set det samme). Hvis de offentlige kasser havde mindre gæld, så var det muligt at klare sig med en mindre grundindtægt, og derfor havde det været muligt at mindske statsydelseerne, uden at mindske den offentlige sektor. Dette er især interessant herved, at virkningerne af at mindske den offentlige sektor er meget omfattende. Det gennemgås nærmere senere, hvor det belyses, hvordan forskellige besparelser påvirker økonomien.

Det kan synes mærkeligt, at overskud skal tælles med, når vi kun ser på udgifterne. Et overskud svarer til at mindske gælden, altså et afdrag, og dette skal også finansieres. Afdrag er neutrale, og derfor skal de ligesom renter deles med faktor 1.

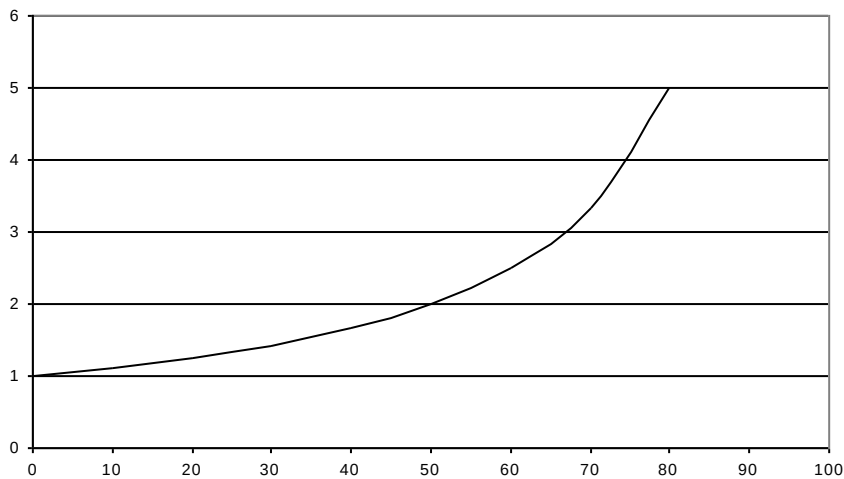
Størrelsen af de forskellige faktorer er af stor betydning, når konsekvenserne af besparelser bliver behandlet.

Faktorerne mellem grundindtægter og de virkelige udgifter

Faktorerne, der ligger mellem grundindtægten og udgiften har stor betydning for at afgøre hvor det er bedst at spare, hvis en grundindtægt som statsydelsen bliver mindre.

Først og fremmest er det værd at være opmærksom på, at faktorerne ikke er faste størrelser, men ændres alt efter, hvordan skatte- og afgiftsstrukturen er i landet. Også erhvervsstrukturen har betydning, hvorfor faktorerne størrelse.

Selv om faktorerne ikke er faste, så er grundlaget uden dem dog rimelig fast. Det, der afgør på hvilket niveau faktorerne skal ligge, er, hvor stor en del af de oprindelige udgifter, der kommer ind igen. Fx. blev der i historien om de 100 mio. kr. der blev til 300 mio. kr. nævnt, at ca. 67% af udgifterne kom ind igen gennem skatter og afgifter, dette giver faktoren 3,0, som også ses i figur 6.9. I figur 6.9 ses også, at hvis 60% af udgifterne kommer ind igen, så er faktoren 2,5, men hvis 70% kommer ind igen, så er faktoren 3,5.

Figur 6.9 Påvirkningen af skatteprocenter på faktorerne (lønninger)

Da en lønudgift giver skatte- og afgiftsindtægter til de offentlige kasser, har lønudgifter ofte en høj faktor. Derimod giver en investeringsudgift ikke lige så stor en indtægt til de offentlige kasser, da en stor del af en investering består af materiale, som sædvanligvis bliver importeret. Derfor er faktoren væsentlig lavere, når der er tale om investeringer.

Det er værd at være opmærksom på, at hvis skattetrykket stiger, kommer der en større del af lønudgifterne ind i de offentlige kasser, og derfor bliver faktoren større, fx. hvis 70% kommer ind i stedet for 67%, så øges faktoren fra 3,0 til 3,5. Dette havde medført, at det ikke ville være nødvendigt at bruge så stor en grundindtægt til lønninger. I tabellen ovenfor stod, at 460 mio. kr. af grundindtægten blev anvendt til lønninger, men hvis faktoren havde været 3,5, ville det kun være nødvendigt at anvende 394 mio. kr. af grundindtægten, da lønudbetalingerne havde været mere selvfinansierende. Hvis vi derimod fik skattelettelser og/eller afgiftslettelser, således at kun 60% af lønudbetalingerne kom ind igen, så vil det være nødvendigt at bruge 557 mio. kr. af grundindtægten til lønninger.

Dette eksempel viser, at faktoren hurtigt kan ændres og ligeledes at den har betydning for, hvor store grundindtægter, der anvendes til de forskellige udgiftsformål.

Hverken renteudgifter, afgifter eller overførsler til den danske statskasse giver indtægter, da faktoren her er 1,0. Dvs. at for at have 100 mio. kr. i overskud, er det nødvendigt at bruge 100 mio. kr. i grundindtægt.

Muligheder for at øge grundindtægten

Der er flere muligheder for at øge en grundindtægt. Det er allerede nævnt, at hvis skattetrykket øges, så øges de offentlige kassers indtægter. En anden mulighed er at støtte erhvervslivet, således at erhvervslivet giver et større afkast til de offentlige kasser. Her tænkes der ikke på støtte, som vi kender den fra fx. råfiskefonden eller investeringsfonden, men mere om støtte på den måde, at vidensniveauet i erhvervslivet øges, dvs. ved at forske i nye måder at få mere ud af de ressourcer som erhvervene udnytter, og ligeledes at forædle ressourcerne mere.

Især muligheden for forskning er interessant, da vi ofte har set, at i de tilfælde det offentlige har ydet erhvervslivet direkte pengemæssig støtte, har erhvervslivet tilpasset sig til at få støtten. Som tiden går har det ofte vist sig, at erhvervslivet får mindre ud af de ressourcer det lever af, da mere går til spilde.

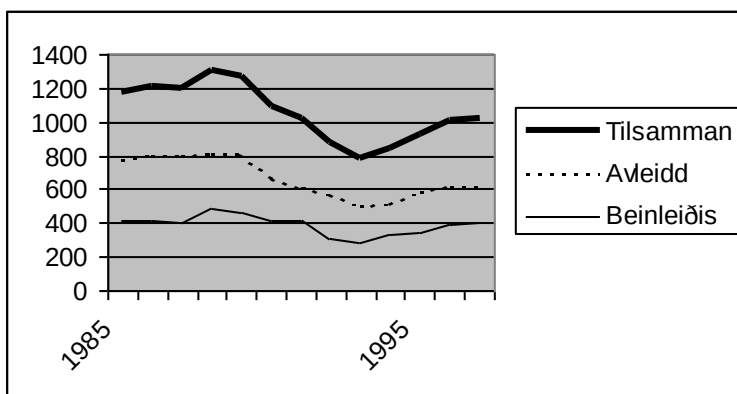
Den største indenlandske grundindtægt er fiskeriet ³⁵ Det er jo en kendsgerning, at fiskeriet før i tiden har modtaget meget stor støtte, og stadig får støtte af ikke helt ringe størrelse.

Det, der er interessant i denne sammenhæng er, at der ovenfor blev set på grundindtægten fra fiskeriet, men der er ikke lagt stor vægt på at belyse netto-grundindtægten fra fiskeriet. En netto-grundindtægt er en grundindtægt fra erhvervet minus de udgifter, som de offentlige kasser har af erhvervet. Det havde derfor været rigtigst også at undersøge, hvad erhvervet koster i vagt- og bjærgningstjenester, fiskeridministration, havne o.l. og også hvad erhvervet betaler i havneafgift o.l. Dette er dog et særdeles omfattende regnestykke, og spørgsmålet er, om det giver så meget større viden end det enkle regnestykke, hvor der kun blev taget hensyn til støtten.

I figur 6.10 er der en afbildning af direkte, afledte og de samlede grundindtægter i fiskeriet (og filetindustrien) i årene 1985-1997. Her ses bl.a. at de samlede grundindtægter i 1997 var 1.041 mio. kr., som også ses i tabel 6.1

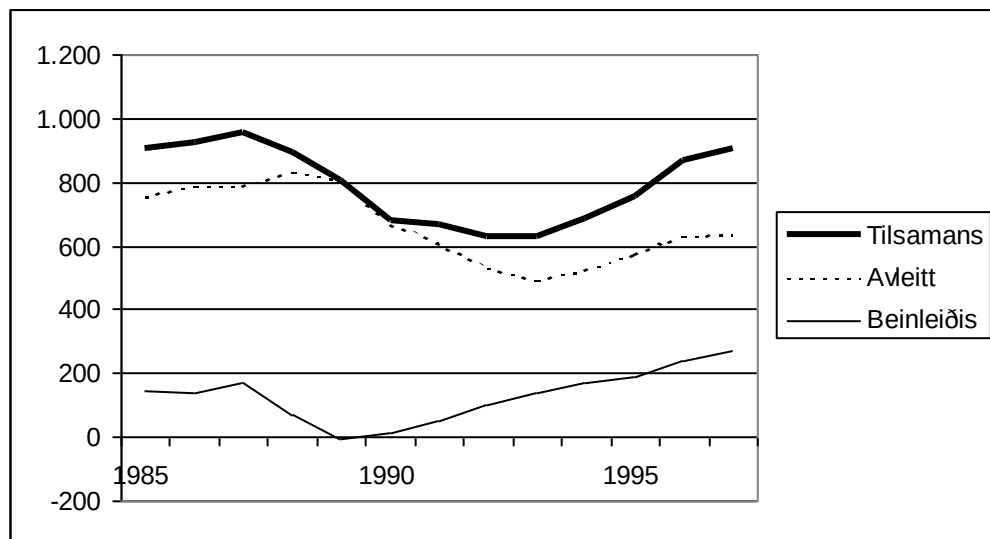
Figur 6.10 Direkte, afledt og den samlede grundindtægt fra fiskeriet 1985-97

³⁵ Filetindustrien er iberegnet.



Trækkes støtten fra grundindtægten, fås netto-grundindtægten. Udviklingen i netto-grundindtægten ses i figur 6.11.

Figur 6.11 Direkte, afledt og den samlede netto-grundindtægt fra fiskeriet 1985-97



På figuren ses det, at netto-grundindtægten er noget mindre end brutto-grundindtægten. I 1997 gav fiskeriet nogenlunde samme netto-grundindtægt, som i den sidste halvdel af 1980'erne. Hvis vi kun så på, hvad selve fiskeriet gav landskassen (og ikke kommunerne), så havde fiskeriet været en netto-udgift for landskassen i sidste halvdel af 1980'erne, men nu er det en netto-indtægt. Dette ses også i

figuren, hvor den direkte netto-grundindtægt til de offentlige kasser (landet, staten og kommuner) fra fiskeriet i 1989 var ca. 0.

I den sidste halvdel af 1980'erne kunne man sætte spørgsmålet: Lever færingerne af fiskeriet, eller lever fiskeriet af færingerne? Sådan er situationen ikke i dag.

Det kan tænkes, at der er mulighed for, at fiskeriet kan blive en endnu større indtægtskilde for de offentlige kasser, end det er i dag. Dette må gøres gennem tilpasninger i fiskeriet, så man undgår at udbetale mindsteløn o.l.

Selv om fiskeriet kan komme til at give et større afkast til de offentlige kasser, så må man dog forvente, udfra historiske tal, at grundindtægten fra fiskeriet næppe kan blive større end godt og vel en milliard.

Hvis der findes olie ved Færøerne, vil olieindustrien muligvis også blive en grundindtægt for de færøske offentlige kasser.

Konklusion om grundindtægter

Når statsydelseerne bliver mindre, mister de færøske offentlige kasser en grundindtægt. Der er to muligheder for at imødegå denne nedgang, enten ved at mindske udgifterne eller satse mere på en eller flere af de øvrige grundindtægter.

Hvis udgifterne skal mindskes, kan det være godt at have oversigten i tabel 6.2 at holde sig til, da det her ses, hvor det er lettest at spare. Hvis der fx. skal spares i afdrag (mindske overskuddet), så giver en nedgang i grundindtægterne på 100 mio. kr. en nedgang i afdrag på 100 mio. kr. Skal man derimod spare på lønudgifter o.l., så er det nødvendigt at spare væsentlig mere for at imødegå nedgangen i grundindtægten. På denne måde kan det lade sig gøre at vurdere, hvordan en besparelse i udgifterne muligvis vil ramme samfundsøkonomien.

I stedet for at mindske udgifterne, kan man forsøge at få mere ud af en anden grundindtægt, fx. fiskeriet, og på den måde tåle en nedgang i statsydelseerne. En måde at satse mere på fiskeriet er at sætte skatterne op, eller på en eller anden måde at øge produktionen i fiskeriet. En anden mulighed er at øge værdiskabelsen i fiskeriet, fx. ved mere forædling.

Virksomheder på den samlede økonomi ved at nedskære de offentlige udgifter

Ovenfor er det belyst, hvilken betydning statsydelse har for de offentlige kasser. Man kom frem til, at betydningen af statsydelse kan belyses med begrebet grundindtægt, og konklusionen var, at statsydelse er ca. halvdelen af de samlede grundindtægter for de offentlige kasser på Færøerne.

Ovenfor er det også belyst, at der er muligheder for at forøge grundindtægterne, for på den måde at kompensere for nedskæringen i statsydelse. Det blev nævnt, at der var mulighed for enten at udnytte eksisterende grundindtægter bedre, eller at finde nye grundindtægter.

Da statsydelserne er så betydningsfulde for de offentlige kasser, undgår man næppe at foretage besparelser i de offentlige udgifter eller at forhøje skatte- og afgiftstrykket. Når der foretages besparelser, eller når skatte- og afgiftstrykket stiger, så har det virkning på økonomien. Hvis fx. investeringerne beskæres, påvirker dette byggeriet, som igen påvirker andre erhverv i økonomien.

For at behandle hvilken betydning det har at spare fx. 100 mio. kr. i statsydelser, er det nødvendigt at påvise virkningerne af forskellige besparelser. Det er fx. ikke lige meget om besparelsen foretages ved at opsiges offentligt ansatte, eller om en investering spares væk. Det er jo tydeligt, at en besparelse i de offentlige lønninger resulterer i et stort indtægtstab for de offentlige kasser, da de offentlige lønninger betaler skat. Dette gælder selvfølgelig også de personer, der udfører en offentlig investering, men her udgør lønninger dog kun en del af det samlede arbejde, og en stor del er materiale. Konklusionen er derfor, at konsekvenserne for de offentlige kasser af at spare på offentlige lønninger og spare på investeringer, ikke er de samme.

For at få et større indblik i, hvilke konsekvenser der er af forskellige besparelser, belyses forskellige sparemuligheder. Der er tale om "rendyrkede" eksempler, dvs. hvis der fx. foretages en besparelse i offentlige lønninger, så tages der ikke forbehold for, at en sådan besparelse i virkeligheden uden tvivl ikke ville blive foretaget uden at andre besparelser blev foretaget samtidigt, fx. i det offentlige forbrug.

Disse "rendyrkede" eksempler har det formål at give et fingerpeg om konsekvenser ved at spare på forskellige områder. Der er således tale om regneeksempler, der senere bliver sat i forbindelse med den virkelighed vi lever i.

Hvordan foretages udregningerne ?

Udregningerne benævnes alt-andet-lige-udregninger. Her forklares konsekvenser af at nedskære statsydelserne 100 mio. kr. og samtidigt have balance på finansloven ved at mindske fx. de offentlige lønninger. Dette giver både en fornemmelse af, hvor meget der må spares på offentlige lønninger for at få en nettovirkning på 0 i de offentlige kasser, men giver også en fornemmelse af, hvilke samfundsmæssige konsekvenser der dette får, fx. virkninger på betalingsbalancen, erhvervslivet, importen o.s.v. Disse udregninger foretages for mange forskellige tiltag, fx. nedskæring i offentligt forbrug, investeringer, indkomstoverførsler, og de giver derfor et fornemmelse af hvordan de forskellige tiltag virker i forhold til hinanden.

Hvilken proces er brugt i forbindelse med undersøgelserne her ?

Inden vi ser på de forskellige udregninger, så er det værd at bruge tid på at belyse, hvordan udregningerne er foretaget. Formålet hermed er, at man bedre kan bedømme de forskellige beregninger, hvis man ved noget om beregningsmetoden.

Den økonomiske model

Først og fremmest er det godt at vide, at udregningerne bygger på EMFI-modellen ³⁶ (*Economic Model of Faroe Islands*), som er en økonomisk model.

En økonomisk model er et billede af økonomien opsat som matematiske ligninger. Denne måde at se på økonomien gør, at man har mulighed for at udregne, hvilke konsekvenser et eller andet har på økonomien. Hvis man fx. vil vide, hvilke virkninger det har på økonomien, at momsen sættes op, så kan modellen udregne, hvor meget landskassen får ind i merindtægt af et sådant tiltag. Samtidigt udregner modellen, hvordan moms ændringen påvirker andre forhold i økonomien, fx. husholdningernes forbrug, importen, betalingsbalancen og pristallet. En økonomisk model er derfor blot en regnemaskine, som kan udregne nogle vanskelige regnestykker på en enkel måde.

Fælles for de økonomiske modeller er, at de kun kan belyse korttidsændringer. Korttidsvirkning er højst 5 år, men alligevel viser figurer og tabeller 8 år frem i tiden. Dette er gjort for at vise, hvad modellen kan tilbyde efter de 5 år. Det skal dog med det samme bemærkes, at modellen og analyserne kun har værdi 5 år frem i tiden, derefter er så at sige et hvilket som helst gæt lige så godt, som det modellen giver.

Sådanne modeller har mange stærke sider, men samtidigt er der nogle svage sider. Her skal nævnes, at udregningerne i en økonomisk model bygger på historiske tal, og modellen bygger på det samfund, som vi lever i. Modellen prøver også at belyse netop den adfærd, som aktørerne i netop dette samfund har. Dette må siges at være en stor styrke i forhold til andre mere teoretiske modeller, der bygger på teoretiske personers adfærd i et teoretisk samfund. Svagheden er dog, at netop ved at bruge historiske tal, så belyser modellen samfundet, som det har været frem til dagen i dag, men det er usikkert om samfundet bliver netop således i morgen. Personer kan ændre adfærd, fx. hvis de lærer noget af en krise, ikke at bruge alt for mange penge, men hellere prøver at spare op til fremtiden. Da modellen bl.a. anvender tal fra en tid, hvor der ikke blev sparet op, kan modellen få svært ved at vurdere, hvordan personer ændrer adfærd.

³⁶ EMFI er økonomerne Magne Laksáfoss's og Martin Windelin's hovedopgave ved Københavns Universitet i 1998.

En anden svaghed er, at modellen anvender tal. Dette lyder som en styrke, for så giver modellen "tal på bordet", men dette er også en svaghed, da modellen skal have tal for at belyse fortiden. Det er jo ikke altid sådan, at der findes tal for alt hvad der er sket. Fx. er en af de store svagheder, at vi ikke ved hvordan lønniveauet har været. Overenskomstlønningerne kender vi, men i 1980'erne fik folk i byggebranchen næppe overenskomstlønningen. Den virkelige løn er ukendt, så det er svært for modellen at vurdere den sande løn fremover. Dette er den største årsag til, at netop lønnen er en svaghed i EMFI-modellen. Det som modellen siger om lønnen, skal tages med forbehold.³⁷

Med alle de forbehold, der skal til, kan det nu vises, hvad en sådan model kan bruges til.

En konsekvensudregning

En konsekvensudregning er kort fortalt en udregning af konsekvenserne af et økonomisk-politisk tiltag eller en vending i økonomien. Fx. kan en konsekvensudregning vise, hvor meget det offentlige budget eller betalingsbalancen ændres, hvis der bygges et sygehus, købes udstyr til operationsstuer, ansætter læger, sygeplejersker o.s.v. Udregningen viser således virkningen af vending eller tiltag i økonomien.

I modsætning til en prognose, har vi ingen nye statistikker, som kan give modelbrugeren et fingerpeg om, hvorvidt han er på rette kurs i sine udregninger. De virkelige virkninger af fx. at ændre de offentlige lønudbetalinger kender ingen, og det får vi aldrig at vide. En konsekvensudregning er derfor en alt-andet-lige analyse, hvor den økonomiske model har meget større betydning, end hvor der foretages en prognose. Uvisheden i forbindelse med konsekvensudregninger er i almindelighed meget mindre end uvisheden i forbindelse med en prognose.³⁸

³⁷ Dette, at det er vanskeligt at vurdere lønudviklingen, gælder ikke kun den færøske model EMFI. Generelt har alle modeller vanskeligt ved at vurdere lønudviklingen, og der findes også mange modeller, der slet ikke vover sig ud i at vurdere lønudviklingen, således at brugeren selv er nødt til at skønne om denne udvikling.

³⁸ Teknisk kan det bemærkes, at den store usikkerhed i forbindelse med prognoser især stammer fra gætterier om, hvordan udviklingen vil blive i de eksogene variable. Disse gætterier stort set ingen virkning på resultatet af en konsekvensudregning.

En mål-middel udregning

En mål-middel udregning kan fx. vise hvor meget skatten skal stige, hvis det afgøres at finansiere udbygningen i sygehusvæsenet over skatten. Målet er at finansiere en udbygning i sygehusvæsenet, og midlet er skatten.

I udregningerne i forbindelse med at nedsætte statsydelseerne er målet at nedsætte statsydelseerne, men midlet kan fx. være at finansiere over skatten, nedgang i løn eller nedskæring i investeringerne.

Processen her

I udregningerne her anvendes mål-middel udregninger, men hvis det skulle være rene mål-middel udregninger, kræves, at modellen bliver tilpasset væsentligt. Dette er et meget krævende arbejde, som der ikke er tid til at foretage inden for denne tidsramme. Derfor foretages udregningerne som konsekvensudregninger. Dette har dog ikke så stor betydning for læseren.

Udregningerne, som der her er foretaget, viser, hvilke konsekvenser det har at nedsætte statsydelseerne 100 mio. kr. og samtidigt iværksætte tiltag, således at resultatet i de offentlige kasser er nogenlunde uændret. Dette minder derfor i stor udstrækning om det der ovenfor blev kaldt mål-middel udregninger. Tankegangen er, at målet er at finansiere en nedgang på 100 mio. kr. i statsydelseerne. Midlet er forskelligt i de forskellige udregninger.

Nedenfor er taget et grundigt eksempel på en udregning. Eksemplet er en belysning af, hvilke konsekvenser der er af at anvende de offentlige lønninger som middel. Senere belyses andre midler.

Nedskæring i lønudbetalingerne

Som eksempel på en udregning vises der her en udregning på, hvad der sker, hvis blokstøtte mindskes 100 mio. kr. og det offentlige prøver at forebygge dette ved at spare 300 mio. kr. i lønudbetalinger. Besparselsen foretages ved at mindske arbejdstiden, dvs. at timeantallet bliver mindre, men lønniveauet forbliver uændret i første omgang.

Når lønudbetalingerne bliver mindre, falder indtægterne i den offentlige sektor også. Dette skyldes, at skatteindtægterne falder, ligesom andre indtægter, især afgiftsindtægterne falder. Derfor er det nødvendigt at spare mere end 100 mio. kr. på finansloven, hvis hensigten er at opveje den faldende statsydelse fuldt ud. Dette var også det samme som blev nævnt under historien om de 100 mio. kr., der blev til 300 mio. kr.

Tabel 6.3 viser de beregnede ringvirkninger af besparelsen. Tabellen viser udviklingen i tal, men det er værd at gøre sig klart, at der er tale om 1980-priser, dvs. tallene er deflateret og viser derfor ikke størrelsen på ændringerne i 1999-priser. For at omregne ændringer til dagens priser er det

nødvendigt at tage hensyn til prisudviklingen fra 1980 til 1999. Det letteste er blot at gange tallene med ca. 2, så får man værdierne i dagens priser.

Tabel 6.3 Beregnet ringvirkning af at spare 300 mio. kr. i offentlige lønninger for at modstå en fald på 100 mio. kr. i statsydelse

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	6. år	7. år	8. år
----- mio. 1980-kr. -----								
Priv. forbrug	-41	-64	-64	-50	-33	-21	-15	-14
Off. forbrug	-119	-118	-116	-115	-113	-113	-112	-110
.Priv invest.	-50	-84	-88	-66	-33	-11	-2	-1
Off invest.	0	0	0	0	0	0	0	0
Eksport	0	4	9	12	15	17	19	20
Import	-69	-91	-90	-73	-51	-37	-31	-30
BNP	-141	-171	-170	-145	-114	-90	-79	-76
----- mio. 1980-kr., deflaterat med forbrugspristallet (PFPI) fra grundkørslen -----								
Off. Formueændr.	-9	-24	-24	-13	0	10	14	14
Priv. formueændr	13	50	58	41	16	-2	-9	-9
Bet.balance	4	27	34	28	16	8	5	5
Udl. gæld	-4	-30	-64	-91	-106	-113	-117	-121
Alm. skuld	9	33	56	69	68	58	43	29
----- procent -----								
Løn	0,0	-1,7	-3,0	-3,7	-3,8	-3,4	-2,9	-2,3
Husapriser	-3,1	-5,2	-5,3	-4,0	-2,1	-0,5	0,3	0,6
Forbrugspriser	0,0	-0,6	-1,0	-1,2	-1,2	-1,1	-0,9	-0,7

Tabellen viser udviklingen på nogle hovedområder 8 år frem i tiden. Medens tabellen gennemgås, kan det være værd at se på figur 6.1 først i kapitlet. Den viser de samme virkninger på en enkel måde.

Det ses på udviklingen i offentligt forbrug, at lønbesparelsen nedsætter det offentlige forbrug meget. Det offentlige forbrug er her både vareforbrug og lønudbetalinger. Det er ikke vareforbruget, der ændres, men lønudbetalingerne, der falder ganske meget.

Dette får virkninger på økonomien. Læg mærke til, at det private forbrug og de private investeringer falder. Dette skyldes, at de private husholdningers indtægter er faldet, og derfor falder efterspørgslen efter varer og tjenester. Efterspørgslen efter parcelhuse er også faldet, og dette er en af grundene til at de private investeringer er faldet. En anden årsag er, at investeringerne i handels- og kontorbygninger falder, når aktiviteten bliver mindre.

Den faldende indenlandske efterspørgsel påvirker selvfølgelig importen. Når aktiviteten bliver mindre, bliver folk sagt op, både på det offentlige og private arbejdsmarked. Nogle af disse folk flytter ud af landet, og nogle bliver arbejdsløse. Arbejdsløsheden lægger pres på lønningerne, som

enten falder og blot ikke stiger. Dette ses igen i tabellen, hvor lønnen er gået ca. 2% ned i to år. Dette skal dog ikke forstås således, at lønnen er faldet 2% i to år, men at lønnen er 2% mindre, end den ville have været, hvis besparelserne ikke var foretaget. At lønnen ikke falder det første år, skyldes at lønnen kortsigtet er overenskomstfastsat, og derfor ikke kan falde med det samme.

Det faldende lønniveau påvirke konkurrenceerhvervene, især filetindustrien og andre erhverv, der forædler fisken. Således stiger eksporten noget. Nogle af de folk, der blev sagt op, får nyt arbejde, da eksporterhvervene vokser og skaber således en ny indenlandsk efterspørgsel.

Den faldende import og stigende eksport forbedrer betalingsbalancen, men statsydelsen, som er faldet 100 mio. kr., forværrer betalingsbalancen. Den samlede virkning på betalingsbalancen er dog, at den bliver væsentlig bedre. Dette påvirker selvfølgelig udlandsgælden, som bliver mindre.

Til sidst ses der på udviklingen i det offentlige budget. Udgifterne er blevet mindre, da antal ansatte (eller rettere: antal arbejdstimer) er blevet mindre. Ligeledes betyder det faldende lønniveau, at lønudgifterne til eksisterende arbejdstimer er blevet mindre. Ligeledes har det faldende lønniveau ført til, at prisniveauet er faldet, og således er det offentlige forbrug og offentlige investeringer blevet billigere.

På indtægtssiden er der faldende skatter som konsekvens af den faldende aktivitet, og ligeledes faldende afgifter fra den faldende indenlandske efterspørgsel. Når statsydelsen samtidig bliver mindre, så er det samlede indtægtstab temmelig stort. Dette er også årsagen til, at det blev nødvendigt at spare hele 300 mio. kr. for at få et nettoresultat på ca. 0. Hele saldoen i de offentlige kasser er en smule ustabil, men ligger omkring nul.

Alt i alt kan man sige, at hvis man prøver at forebygge en nedsættelse af statsydelserne på 100 mio. kr. ved at spare på de offentlige lønninger, så skal der spares temmelig meget, inden målet er nået. Følgerne på samfundsøkonomien af en sådan besparelse er ligeledes voldsomme.

Nedenfor belyses nu virkningerne af andre besparelser eller tiltag, som kunne foretages for at modvirke, at statsydelserne nedsættes med 100 mio. kr.

Nedskæring i det offentlige forbrug

Det er muligt at mindske det offentlige vare- og tjenesteforbrug. Dette forbrug er både det offentliges varekøb - el, papir o.l. - og det offentliges køb af tjenester - rådgiver, rejser o.l.

Ligesom med de offentlige lønninger, så medfører en nedskæring i det offentlige forbrug også faldende indenlandsk efterspørgsel.

Tabel 6.4 Beregnet ringvirkning af at spare 250 mio. kr. i offentligt forbrug, for at modstå et fald på 100 mio. kr. i statsydelse

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	6. år	7. år	8. år
----- mió. 1980-kr. -----								
Priv. forbrug	-41	-64	-64	-50	-33	-21	-15	-14
Off. forbrug	-119	-118	-116	-115	-113	-113	-112	-110
Priv. invest	-50	-84	-88	-66	-33	-11	-2	-1
Off. invest	0	0	0	0	0	0	0	0
Eksport	0	4	9	12	15	17	19	20
Import	-69	-91	-90	-73	-51	-37	-31	-30
BNP	-141	-171	-170	-145	-114	-90	-79	-76
----- mió. 1980-kr., deflaterað við nýtsluprístalinum (PFPI) frá grundkoyringini -----								
Off. formueændr	-9	-24	-24	-13	0	10	14	14
Priv. formueændr.	13	50	58	41	16	-2	-9	-9
Betal.balanc	4	27	34	28	16	8	5	5
Udlandsgæld	-4	-30	-64	-91	-106	-113	-117	-121
Off. gæld	9	33	56	69	68	58	43	29
----- prosent -----								
Løn	0,0	-1,7	-3,0	-3,7	-3,8	-3,4	-2,9	-2,3
Huspriser	-3,1	-5,2	-5,3	-4,0	-2,1	-0,5	0,3	0,6
Forbr.pristal	0,0	-0,6	-1,0	-1,2	-1,2	-1,1	-0,9	-0,7

Først ses der på det offentlige forbrug. Her er der et stort fald, dog ikke lige så stort som ved offentlige lønninger. Nedgangen er 250 mio. kr. i 1999-priser. Dette er altså en mindre besparelse end ved lønudbetalingerne.

Det faldende offentlige forbrug fører til en mindre indenlandsk efterspørgsel og således mindre indtægt til husholdningerne og det private erhvervsliv. Dette betyder, at det private forbrug og investeringer bliver mindre, og således falder den indenlandske efterspørgsel end mere.

Den faldende indenlandske efterspørgsel medfører, at der importeres mindre, og også at lønningerne falder. Lønnedgangen fører til forbedret konkurrenceevne i eksporterhvervene, og derfor stigende eksport.

Nettovirkningen på betalingsbalancen er som ved lønudbetalingerne positiv. Nettovirkningen i de offentlige kasser er som før. På indtægtssiden - de mindre skatter, afgifter og statsydelser - på udgiftssiden - faldende lønniveau og forbrugs- og investeringspriser.

Nedskæring i støtten til fiskeriet

Nedenfor belyses nu konsekvenserne af at nedskære støtten til fiskeriet. For at få det offentlige budget at balancere, når statsydelse falder 199 mio. kr. er det nødvendigt at nedskære støtten med 225 mio. kr.

I udregningerne er støttet opgjort som en blanding af drifts- og investeringsstøtte og mindsteløn. På Færøerne er situationen ændret de seneste år, således at støtte til fiskeriet for des meste er mindstelønninger. Når resultatet af modelkørslen skal tolkes nedenfor, må man tænke på, at en nedskæring af mindstelønnen ikke naturligt har samme virkning, som tabellen nedenfor viser. Forskellen er uden tvivl størst, når investeringerne i fiskeskibe skal vurderes.

Tabel 6.5 Beregnet ringvirkning af at spare 250 mio. kr. i støtte til fiskeriet for at modstå et fald på 100 mio. kr. i statsydelse

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	6. år	7. år	8. år
----- mió. 1980-kr. -----								
Priv. forbrug	-63	-98	-94	-68	-37	-13	2	9
Off. forbrug	0	0	0	0	0	0	0	0
Priv. invest	-161	-215	-217	-177	-124	-87	-71	-67
Off. invest	0	0	0	0	0	0	0	0
Eksport	0	4	9	12	15	17	19	20
Import	-164	-207	-205	-177	-141	-117	-105	-100
BNP	-60	-102	-96	-56	-5	34	55	62
----- mió. 1980-kr., deflaterað við nýtsluprístalinum (PFPI) fra grundkoyringini -----								
Off. formueændr	-5	-26	-23	-3	20	38	48	51
Priv. formueændr.	113	176	188	162	125	99	90	91
Betal.balanc	108	150	165	159	145	138	138	143
Udlandsgæld	-108	-257	-418	-571	-711	-844	-974	-1106
Off. gæld	5	31	53	56	35	-4	-52	-103
----- prosent -----								
Løn	0,0	-2,8	-5,1	-6,4	-6,6	-6,1	-5,3	-4,4
Huspriser	-4,5	-7,5	-7,5	-5,4	-2,5	-0,1	1,3	1,7
Forbr.pristal	0,0	-0,9	-1,7	-2,1	-2,1	-1,9	-1,6	-1,3

At mindske støtten til fiskeriet har selvfølgelig ingen virkning på hverken offentlig forbrug eller investeringer. Derimod vil faldet betyde et væsentligt fald i investeringerne. Især investeringer i fiskerskibe falder væsentligt, men også investeringer i parcelhuse og handels- og kontorbygninger falder noget.

Da mindstelønningerne og erhvervets indtægter falder, når støtten falder, så falder husholdningernes indtægter også, og derfor falder det private forbrug og parcelhusbyggeri også. Generelt er der således tale om et fald i den indenlandske efterspørgsel, som igen medfører virkninger på efterspørgslen efter arbejdskraft. Arbejdsløsheden stiger, og nogle flytter ud af landet. Den øgede

arbejdsløshed får lønnen til at falde, og dette forbedrer konkurrenceevnen noget i eksporterhvervene, og derfor stiger eksporten.

Faldet i det private forbrug og investeringer betyder også, at importen falder meget, således at betalingsbalancen sammenlagt er blevet væsentligt forbedret, da overskuddet på betalingsbalancen ligger på ca. 150 mio. kr. 1980-kr om året. Dette svarer til ca. 300 mio. kr. i 1999-priser. Overskuddet på betalingsbalancen stammer mest fra de meget lavere private investeringer, især fra faldende import af fiskerskibe.³⁹

Nedskæring i indkomstoverførsler

Indkomstoverførsler til borgerne er for størstedelen pensioner og forsorg af forskellig art.

Indkomstoverførsler giver ikke så meget skat og derfor giver de ikke de offentlige kasser lige så store indtægter som lønudgifter o.l.

Tabel 6.6 Beregnet ringvirkning af at spare 150 mio. kr. i indkomstoverførsel til husholdninger for at modstå et fald på 100 mio. kr. i statsydelse.

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	6. år	7. år	8. år
	mió. 1980-kr.							
Priv. forbrug	-48	-75	-78	-68	-54	-44	-39	-38
Off. forbrug	0	0	0	0	0	0	0	0
Priv. invest	-36	-70	-80	-60	-32	-10	2	6
Off. invest	0	0	0	0	0	0	0	0
Eksport	0	2	4	6	7	7	8	8
Import	-44	-73	-77	-62	-43	-30	-24	-22
BNP	-40	-71	-77	-60	-36	-17	-6	-2
	mió. 1980-kr., deflateret ved nytslupristalinet (PFPI) fra grundkøyringini							
Off. formueændr	-2	-18	-21	-14	-4	4	8	8
Priv. formueændr.	-12	28	39	24	1	-17	-27	-30
Betal.balanc	-14	11	18	10	-3	-13	-19	-22
Udlandsgæld	14	3	-15	-24	-21	-8	11	33
Off. gæld	2	19	40	54	57	53	44	36
	prosent							
Løn	0,0	-0,5	-1,1	-1,6	-1,7	-1,4	-1,0	-0,6
Huspriser	-3,2	-4,7	-4,6	-3,2	-1,4	0,2	1,3	1,6
Forbr.pristal	0,0	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	-0,2

³⁹ Dette ses også delvis nu, investeringerne i fiskerskibe er små og overskuddet på betalingsbalancen er stort.

Dette er årsagen til, at indtægtstab af at spare i indkomstoverførslerne ikke er lige så stor som ved andre besparelser, og det er derfor ikke nødvendigt at spare lige så meget. Det er dog nødvendigt at spare 150 mio. kr. for at få balance på finansloven.

De faldende indkomstoverførsler påvirker husholdningernes disponible indkomst, og derfor falder det private forbrug og private investeringer. Den indenlandske efterspørgsel falder og derfor også importen.

Da efterspørgslen er blevet mindre, falder lønnen noget, og således bliver eksporten noget større. Den faldende import og stigende eksport er med til at skabe et overskud på betalingsbalancen.

Nedskæring i offentlige investeringer

Offentlige investeringer omfatter både veje, havne, bygninger, redskaber o.l.

Da løndelen i offentlige investeringer ikke er lige så stor som i den offentlige drift ellers, så er den mistede skatteindtægt af en nedskæring i investeringer ikke lige så stor. Dette betyder, at det ikke er nødvendigt at skære mere end 170 mio. kr. ned i offentlige lønninger, før end de 100 mio. kr. mindre i statsydelse er finansieret.

Tabel 6.7 Beregnet ringvirkning af at spare 170 mio. kr. i offentlige investeringer for at modstå et fald på 100 mio. kr. i statsydelse.

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	6. år	7. år	8. år
	mió. 1980-kr.							
Priv. forbrug	-22	-35	-35	-28	-19	-13	-11	-12
Off. forbrug	0	0	0	0	0	0	0	0
Priv. invest	-24	-40	-42	-27	-10	-1	2	2
Off. invest	-83	-82	-81	-80	-80	-79	-79	-78
Eksport	0	2	4	6	7	7	6	5
Import	-66	-77	-77	-66	-56	-50	-49	-49
BNP	-64	-79	-77	-62	-45	-35	-33	-34
	----- mió. 1980-kr., deflaterað við nýtsluprístalinum (PFPI) fra grundkoyringini -----							
Off. formueændr	3	-4	-3	3	10	15	16	15
Priv. formueændr.	2	21	25	14	1	-7	-10	-9
Betal.balanc	5	17	22	17	11	8	6	6
Udlandsgæld	-5	-23	-44	-60	-71	-78	-84	-89
Off. gæld	-3	1	4	1	-9	-24	-40	-55
	----- prosent -----							
Løn	0,0	-1,2	-2,0	-2,4	-2,5	-2,2	-1,9	-1,7
Huspriser	-1,5	-2,7	-2,7	-2,0	-1,1	-0,4	-0,1	-0,1
Forbr.pristal	0,0	-0,4	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5

[illegible]

Som det ses i tabel 6.8, så har et mindre overskud ingen virkning på hverken det private forbrug, offentlige forbrug, private investeringer, offentlige investeringer, eksporten, importen eller produktionsniveauet. Den enkle årsag er, at hvis overskuddet falder, har det ingen virkning på den indenlandske efterspørgsel, og derfor heller ikke på økonomien.

At dette slet ingen virkning har på noget, er dog ikke sandt. Da overskuddet i de offentlige kasser falder, så forværres balancen i de offentlige kasser, hvilket medfører, at gælden øges (eller rettere, at de offentlige kassers formue bliver mindre, end den ellers kunne være). Dette betyder ikke noget for borgerne, som lever på det tidspunkt, hvor overskuddet falder, men dette betyder, at penge, der kunne være brugt til et eller andet senere (offentlige lønninger, forbrug eller investeringer), ikke er til rådighed, fordi de er anvendt til at mindske statsydelse.

Dette lyder muligvis en smule indviklet, men den letteste måde at forstå dette, er måske at tænke på, at hvis vi som forældre sparer op til vore børn, således at de senere har mulighed for at erhverve sig et eller andet (hus, bil, uddannelse o.l.), så er det nødvendigt at have overskud på vort eget budget. Hvis vi nu bruger pengene til noget andet end opsparing, så spares der intet op til børnene, og derfor mister de nogle fremtidsmuligheder for at bruge pengene.

At bruge af overskuddet til at nedskære statsydelserne er derfor det samme som at begrænse de offentlige kassers fremtidige muligheder.

Stigende skatter

Udover at mindske udgifterne, så har de offentlige kasser mulighed for at øge indtægterne. Her belyses blot en mulighed, nemlig at hæve skatterne. Ved at hæve skatterne øger de offentlige kasser deres indtægt. Dette kan selvfølgelig ikke gøres alt for ofte, da skatte ikke kan blive højere end 100%. I eksemplet nedenfor hæves skatterne således, at indtægten burde blive 140 mio. kr. større.

Figur 6.12 Virkninger af forhøjede skatter

	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	6. år	7. år	8. år
----- mió. 1980-kr. -----								
Priv. forbrug	-37	-65	-72	-65	-56	-50	-49	-51
Off. forbrug	0	0	0	0	0	0	0	0
Priv. invest.	-30	-53	-59	-44	-25	-12	-7	-5
Off. Invest.	0	0	0	0	0	0	0	0
Eksport	0	2	4	6	7	7	6	5
Import	-35	-59	-65	-57	-45	-38	-35	-35
BNP	-32	-57	-62	-47	-29	-18	-15	-16
----- mió. 1980-kr., deflaterað við nýtsluprístalinum (PFPI) fra grundkoyringini -----								
Off. Formueændr.	-2	-11	-11	-4	4	9	11	11
Priv. formueændr.	-19	10	18	8	-8	-20	-26	-28
Betal.balanc	-21	-1	7	4	-4	-10	-14	-16
Udlandsgæld	21	22	14	11	15	25	39	55
Off gæld	2	13	24	27	23	13	2	-10
----- procent -----								
Løn	0,0	-1,2	-2,3	-2,2	-2,0	-1,6	-1,2	-0,9
Huspriser	-1,4	-2,6	-2,8	-1,7	-0,4	0,7	1,3	1,4
Forbrugpristal	0,0	-0,4	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5	-0,4	-0,3

Ved at hæve skatterne, øges de offentlige kassers indtægter, men samtidigt mindskes husholdningernes indtægter. Husholdningerne er derfor nødt til at nedsætte forbruget og parcelhusbyggeriet, og derfor falder den indenlandske efterspørgsel.

Den faldende indenlandske efterspørgsel får importen til at falde og ligeledes lønpresset, således at lønnen falder. Derfor bliver konkurrenceevnen bedre, og derfor stiger eksporten. Virkningen på betalingsbalancen er, at den stort set balancerer.

Selv om de offentlige kasser havde til hensigt at få 140 mio. kr. ind, så betyder de faldende indenlandske efterspørgsel, at skattegrundlaget og afgiftsgrundlaget bliver mindre. Dette betyder, at indtægten ikke bliver så stor som tænkt.

Det faldende lønniveau betyder dog, at de offentlige udgifter falder noget. Der er både tale om, at lønudgifterne falder, men også at forbrugs- og investeringsudgifterne falder.

Den samlede virkning på de offentlige kasser er, at finansloven balancerer, efter at skatterne er sat op, og statsydelseerne er mindsket med 100 mio. kr.

Sammenlign de forskellige tiltag

De enkelte tiltag kan nu sammenlignes. Som det ses af størrelserne på tiltagene i tabel 6.9, så er det meget forskelligt, hvor stor besparelsen må være for at spare 100 mio. kr. i statsydelse.

Hvis der er tale om lønudbetalinger, som kræver det største indgreb, så er det nødvendigt at spare hele 300 mio.kr. og det har store virkninger på økonomien. Bruttonationalproduktet (BNP) falder hele 511 mio. kr. i årets priser. Da økonomien bliver mindre, så bliver importen mindre, og derfor bliver betalingsbalancen forbedret og lønningerne falder.

Tavle 6.9 Diverse tiltag sammenstillet

Tiltag	Tiltagets størrelse mio. kr. i årets priser	Ændring i BNP 1. år mio. kr. i årets priser	Betalings balancen	Lønniveau
Lønudbetalinger	-300	-511	Bedre	Falder
Forbrug	-250	-326	Bedre	Falder
Støtte	-250	-160	Bedre	Falder
Indk. overførsel	-150	-102	Bedre	Falder
Investeringer	-170	-150	Bedre	Falder
Overskud	-100	0	Forværres	Uændret
Skatter	140	-80	Uændret	Lækker

Ændringen på betalingsbalancen er stort set den samme i alle tiltagen, nemlig at betalingsbalancen forbedres, fordi importen falder og eksporten stiger. At eksporten stiger, stammer fra, at lønniveauet bliver lavere. Det lavere lønniveau er gældende i stort set alle tiltagene.

Det kan næppe komme bag på nogen, at hvis den færøske økonomi skal miste 100 mio. kr., så betyder det, at produktionen, BNP, i landet må falde. Ligeledes kan det næppe heller komme bag på nogen, at hvis produktionen falder, så bliver indtægterne mindre og dermed importen, og lønniveauet falder.

Et tiltag er dog afvigende, og det er at de mindre statsydelse udjævnes ved at bruge overskuddet i de offentlige kasser. Dette giver ingen virkning på produktionen og ej heller på lønniveauet. Betalingsbalancen forværres selvfølgelig, da indtægterne på betalingsbalance er mindske med 100 mio. kr. og udgifter er de samme.

Det skal bemærkes, at hvis de offentlige kasser har overskud, så er det fordi de allerede har sparet, således at virkningen af besparelsen allerede er kommet, eller fordi, at skatter eller afgifter er forhøjede, og virkningen af forhøjelsen allerede er kommet. Således er forskellen mellem at bruge af overskuddet og at spare blot den, at i første tilfælde er besparelsen allerede kommet, men i det andet tilfælde skal besparelsen komme først, inden vi får et overskud at bruge af.

Sammendrag af korttidsanalyserne

En økonomi med statsydelse har i almindelighed en stor offentlig sektor. Et andet kendetegn er, at der er forholdsvis mange private erhverv, der yder den offentlige sektor varer og tjenester.

Når statsydelse bliver mindre, bliver den offentlige sektor forholdsvis mindre. Efterspørgslen fra den offentlige sektor bliver mindre, og derfor færre erhverv, der yder den varer og tjenester. Både den offentlige sektor og de afledte erhverv bliver derfor mindre.

Erhvervene bliver mindre, og derfor falder efterspørgslen efter arbejdskraft. Dette medfører arbejdsløshed, og at folk flytter ud af landet. Lønniveauet falder derfor, konkurrenceevnen i eksporterhvervene forbedres, og produktionen stiger. Der er derfor tale om mange konsekvenser, som virker hver sin vej.

Når den offentlige sektor og de afledte erhverv bliver mindre, falder efterspørgslen og derfor også importen. Betalingsbalancen forbedres, da både eksporten stiger og importen falder.

For at få et fingerpeg om, hvor meget det er nødvendigt at spare, belyses, hvilken betydning statsydelse har for den offentlige sektor. Det skal bemærkes, at selv om statsydelse først og fremmest er vigtig for landskassen medfører de også, at kommunerne undgår nogle udgifter.

Det, som statsydelse betyder for de offentlige kasser, ses bl.a. af, at de er ca. 30% af de samlede offentlige indtægter. De offentlige indtægter var i 1998 ca. 4,4 mia. kr. og heraf var statsydelse ca. 1,3 mia. kr. Således finansierede de offentlige kasser selv ca. 3 mia. kr.

Når man ser på statsydelse på denne måde, er der ikke taget hensyn til, at skatteindtægterne af de lønninger, som statsydelse finansierer, forbliver på Færøerne. Ligeledes forbliver afgifterne også på Færøerne. Disse skatte- og afgiftskroner er derfor en indtægt for landskassen og kommunekasserne. Derfor finansierer statsydelse i virkeligheden en del af de 3 mia. kr. som de offentlige kasser får ind i skatter og afgifter. Tages dette ikke i betragtning undervurderer man statsydelse.

En måde at tage hensyn til dette på, er at udregne grundindtægterne. Eksempler på de offentlige kassers grundindtægter er indtægter fra fx. fiskeriet, opdrætserhvervet, turisterhvervet og andre grundlæggende erhverv på Færøerne. Statsydelse anses i denne sammenhæng for grundindtægt.

Når statsydelse opgøres som grundindtægt, ses, at de i virkeligheden ikke kun finansierede en tredjedel af de offentlige udgifter på Færøerne, men at de i nogle år finansierede mere end halvdelen. Således finansierede de offentlige kasser på Færøerne i 1997 ikke 3 mia. kr., men "kun" 2,25 mia. kr. Statsydelse finansierer derfor en stor del af de offentlige udgifter og har mange virkninger på økonomien. Det er dog forskelligt, hvordan statsydelse påvirker de forskellige dele

af økonomien. Som nævnt ovenfor, så påvirker statsydelseerne især den offentlige sektor og de afledte private erhverv.

De offentlige kasser har overskud, og derfor er det ikke nødvendigt direkte at spare på finansloven, hvis statsydelseerne skal mindskes, og efterhånden som den offentlige gæld bliver mindre, kan statsydelseerne mindskes yderligere.

Overskuddet i de offentlige kasser er dog ikke stort nok til, at alle statsydelseerne kan mindske på denne måde. Som omtalt under de varige indtægter, har den offentlige sektor de seneste år haft 600-700 mio. kr. i overskud (iberegnet renter), men kravet bliver uden tvivl, at overskuddet skal være noget større.

Grundindtægtsanalysen af de offentlige kasser i 1997 viser, at der var 500 mio. kr. i overskud (i 1998 var overskuddet som nævnt endnu større). Hvis forholdene i 1997 kan anses for ikke at være præget af usædvanlige betingelser for eksporterhvervene, kan man derfor sige, at statsydelseerne forventes at kunne formindskes med et beløb, der svarer til overskuddet, 500 mio. kr. uden at det får særlige konsekvenser for den offentlige sektor og økonomien generelt. Der skal i denne forbindelse lægges vægt på, at den færøske økonomi, som nævnt, er særdeles ustabil, især på grund af ændringer i eksporterhvervene, og derfor er det nok nødvendigt at tage flere forbehold. Det er dog værd at gøre sig klart, at set i historisk bagespejl, var Færøernes eksport under gennemsnit i 1997, og dette kunne tyde på, at grundlaget i 1997 ikke er en overvurdering af det økonomiske potentiale.

Med 500 mio. kr. i overskud kan det dog ikke lade sig gøre at skære hele blokstøtten, 900 mio. kr. væk, og endnu mindre, at de offentlige kasser påtager sig danskernes årlige udgifter, 400 mio. kr. til statsinstitutioner m.v.

Hvis statsydelseerne nedskæres over et længere åremål, er der dog mulighed for at foretage en vis opsparring, som kan give den offentlige sektor en varig indtægt fremover, som delvis kan finansiere, at statsydelseerne bortfalder.

Det er vanskeligt at fastsætte værdien af den varige indtægt, da den for en stor del er betinget af realrente forudsætninger. Men betinget af, at eksisterende overskud i den offentlige sektor, 500-700 mio. kr. årligt, fastholdes over et længere åremål, bliver det muligt at skabe en varig indtægt fra denne opsparring, som kan modvirke, at blokstøtten forsvinder. Men betingelsen herfor er både, at der bliver tale om en land overgangstid, og at der føres en forsigtig økonomisk politik, som gør det muligt år efter år at have et stort overskud i overgangsperioden.

På den anden side er det ikke sandsynligt, at den varige indtægt, der stammer fra det eksisterende overskud i det offentlige kan blive så stor, at den herudover også kan finansiere de udgifter, som den måske stat i dag har til statsinstitutioner, pensioner o.a., ca. 400 mio. kr.

Derfor er det nødvendigt enten at spare på de offentlige udgifter, eller at øge indtægterne. En mulighed for at øge indtægterne er at hæve skatte- og afgiftstrykket eller at føre en erhvervspolitik, der gør erhvervslivet bedre i stand til at øge fremstillingsværdien med et rimeligt afkast. Det er dog værd at gøre sig klart, at med en økonomisk vækst på fx. 2% årligt, vil det offentlige indtægter stige. Således bliver kravene til direkte besparelser væsentlig nemmere. En sådan udvikling medfører dog krav om forholdsmæssige besparelser i det offentlige, og derfor vil de offentlige udgifter vokse langsommere end den samlede økonomi.

I rapporten er der opsat eksempler på, at hvis den økonomiske vækst er fx. 2%, stiger det offentlige indtægter 60 mio. kr. ud fra det fremstillingsniveau og skattetryk der er i dag. Derfor kan det offentlige mindske statsydelseerne med 60 mio. kr. årligt, uden at det er nødvendigt direkte at mindske udgifterne eller kræve mere ind i skatter og afgifter.

Hvis der skal foretages besparelser eller hvis skatterne skal forhøjes, så har dette, som nævnt konsekvenser for den samlede økonomi. For at finde frem til hvor store konsekvenserne bliver, anvendes den økonometriske model EMFI. En økonometrisk model er et billede af økonomien opsat som matematiske ligninger, således at det kan lade sig gøre at beregne en eller anden virkning på økonomien. Resultaterne skal tolkes som fingerpeg om, hvor stor virkningen bliver, og ikke som den endelige sandhed.

En vigtig konklusion af udregningerne er, at bliver der sparet, bliver skattegrundlaget mindre, og derfor bliver det nødvendigt at spare endnu mere for at nå målet. Besparelser på finansloven rammer forskelligt, alt efter hvor der spares. Største konsekvenser har det at spare på de offentlige lønninger, da en stor del af disse kommer ind igen gennem skatter og afgifter. Spares der i stedet andre steder på finansloven, fx. investeringer, forbrug, indkomstoverførsler eller støtte, mister det offentlige ikke lige så store indtægter.

Nedskæres statsydelser fx. med 100 mio. kr., og der foretages besparelser for at finansiere dette, er det nødvendigt at spare mellem 150 og 300 mio. kr. på finansloven, alt efter hvor der spares. Dette betyder at bruttonationalproduktet falder mellem 102 og 511 mio. kr. det år, hvor besparelsen er. Efterhånden retter økonomien sig op, og virkningen på økonomien er der ikke lige så stor efter at nogle år er gået.

Langtidsanalyser

Indledning

I denne del beskrives de påvirkninger, som efterhånden vil komme på økonomien når statsydelsen reduceres eller helt bortfalder. Dette er med andre ord en beskrivelse af, hvordan økonomien ser ud, når den er kommet i balance igen efter statsydelsens bortfald.

Først beskrives nogle begreber, som anvendes til at forklare den endelige indvirkning på økonomien. Der sondres imellem økonomisk balance og omvæltninger i økonomien, samt imellem den umiddelbare påvirkning og den mere langsigtede effekt.

Økonomisk ligevægt og omvæltninger

På mange måder opfattes samfundet som om alt er forudbestemt. Der er omkring 45.000 mennesker på Færøerne, færinger fisker normalt ca. 100.000 tons, og levevilkår og uddannelsesniveau svarer nogenlunde til de nordiske nabolandes.

Efter opsvinget i 1980'erne, recession først i 1990'erne og så den nye fremgang siden 1995 er der ikke tvivl om, at grundlaget under samfundet kan rystes. Man regner formentlig med, at livsvilkårene fremover bliver som hidtil. Og med det politiske budskab om, at der skal tages stilling til, hvorvidt Færøerne skal være en del af det danske rige, eller om man skal løsrive sig fra Danmark, har de fleste sikkert fået den opfattelse, at de økonomiske omstændigheder kan ændres fundamentalt.

Den økonomiske situation bliver til dels opfattet som uforanderlig, men der er ikke tvivl om, at denne grundvold kan rystes. Erkendelsen heraf er måske bedre på Færøerne end så mange andre steder, fordi fiskerierhvervet på mange måder er et svigefuldt grundlag. Og eftersom statsydelsen kan fjernes ved et almindeligt politisk flertal i Folketinget, er den i virkeligheden et usikkert fundament - men dog på en anden måde end fiskeriet.

En økonomisk omvæltning er en udefra kommende begivenhed, som påvirker udviklingen i en økonomisk enhed - f.eks. i et land. Det kan for eksempel være pris- eller renteforhøjelser på det internationale marked, som påvirker den økonomiske udvikling på Færøerne.

Der er ikke altid tale om pludselige forandringer, det kan også være en udvikling, som sker langsomt over en årrække, som f.eks. da stadig flere kvinder kom ud på arbejdsmarkedet i

1960'erne og 1970'erne. Påvirkningen behøver således ikke at komme udefra - sådan at forstå at den kommer fra andre lande. At flere og flere kvinder kom ud på arbejdsmarkedet kom ikke fra udlandet, men kan alligevel kaldes en økonomisk omvæltning.

Økonomiske omvæltninger er ikke kun uheldige påvirkninger, de kan også have gavnlige effekter. Således er både prisfald og -stigninger på fisk økonomiske omvæltninger - men modsat rettede.

Økonomiske omvæltninger kan have en helt anden langtidseffekt på økonomien, end de kortsigtede indvirkninger. I første omgang kan omvæltningen have ødelæggende virkning, men efterhånden kan udviklingen vise sig at have været gavnlig. Et eksempel kan være, hvis det offentlige ophørte med at yde støtte til erhvervslivet, hvor påvirkningen i første omgang kan være voksende arbejdsløshed, faldende investeringer og forbrug, faldende skatteindtægter og derfor underskud på de offentlige budgetter. Økonomien kommer i krise af et sådant tiltag, fordi produktionen vil falde eller i hvert fald vokse langsommere end ellers.

Men efterhånden kan denne omvæltning påvirke økonomien i gunstig retning. Det er tilfældet, fordi erhvervsstøtten bidrager til at opretholde produktionen på et højere niveau end ellers. Støtteordninger kan således siges at have en uheldig indvirkning på et erhvervs overlevelsesmuligheder og på erhvervslivet som helhed.

Hér kan nævnes nogle årsager til uheldige påvirkninger. Erhvervsgrene, som får tilskud, har tilbøjelighed til at "hvile på laurbærrene", og udvikler sig således ikke tilstrækkeligt, med den følge, at produktiviteten falder i forhold til andre erhverv. Det alvorligste er dog, at andre erhvervsområder, som klarer sig uden støtte, mister arbejdskraft og investeringskapital til det erhverv, som får støtten. Det bevirker, at arbejdskraft og kapital placeres i et erhverv, som giver mindre overskud end den samme arbejdskraft og kapital havde kunnet i alternativt udnyttelse. Herudover har støtteordninger en tilbøjelighed til at tilgå virksomheder, som klarer sig dårligt - og på den måde bliver det næsten en fordel at have så dårligt et driftsresultat som muligt.

Når tilskuddet ikke har været ydet en tid, kan erhvervet sagtens blive mere effektivt og skabe større overskud end da der blev ydet støtte. Måske vil det også have gunstig effekt på hele det øvrige erhvervsliv.

Dette skal ikke forstås sådan, at alle omvæltninger, som i første omgang påvirker økonomien negativt, senere vil vise sig at få hensigtsmæssige effekter. F.eks. viste det sig, at prisstigningen på olie i begyndelsen af 1970'erne dæmpede den økonomiske vækst over hele verden. Selv om denne omvæltning satte fart i forskningen i alternative energikilder, var den samlede påvirkning af verdensøkonomien negativ.

Der er derfor grund til at undersøge begge konsekvenser af en reduktion i eller bortfald af statsydelse: Korttids- og langtidsvirkningerne.

De økonomiske langtidsvirkninger undersøges i økonomien på en lidt anden måde end korttidseffekterne på grund af de førnævnte forskelle. Som tiden går sker der tilpasninger i økonomien og der opnås balance på et nyt niveau.

Den økonomiske vækst kan være forskellig fra år til år. F.eks. 5% det ene år og 2% det næste og så et fald på 1% det tredje år. Den gennemsnitlige vækst har således været på 2% over disse 3 år. Den gennemsnitlige vækst over en længere periode er i virkeligheden den "stabile" udvikling i økonomien, når de mindre udsving er siet fra.

Det forholder sig nemlig sådan, at økonomier vil søge ind på en eller anden "naturlig" kurs, selv om forskellige omvæltninger i en kortere periode kan trække udviklingen i en anden retning. Sådanne omvæltninger kommer jævnligt, både som påvirkninger ude fra verden, som ændringer i myndighedernes finans- eller erhvervspolitiske kurs, naturpåvirkninger på fiskebestandene og havet, eller når der findes olie, og udvindingen begynder.

Det som i økonomien er en langtidstilpasning - på engelsk "in the long run" - er tilpasningen på arbejdsmarkedet og andre markeder for produktionsfaktorer. Hvis omvæltningen ryster samfundet så meget, at der opstår forskelle i lønsomheden mellem forskellige erhverv, kommer der en endelig tilpasning, hvor både kapital og arbejdskraft flygter fra det erhverv, som bliver mindre lønsomt, over i mere lønsomme erhverv. På denne måde kan selve erhvervsstrukturen ændres af varige økonomiske omvæltninger.

F.eks. kan det tænkes, at erhvervsstøtten til fiskerierhvervet fjernes. Det kan bevirke, at der bliver færre skibe og filetfabrikker, fordi arbejdskraft og kapital flygter fra erhvervet. Skibe går konkurs, og virksomheder, der ikke kan få det til at løbe rundt når tilskuddene bortfalder, lukkes. I første omgang vil der opstå arbejdsløshed, fordi der ikke er kommet et andet erhverv i stedet. Måske placeres kapitalen ikke i første omgang i færøske erhverv, men i færøske eller udenlandske pengeinstitutter eller i udenlandske værdipapirer.

Men efterhånden får nogle måske arbejde i andre erhverv, som har manglet arbejdskraft, ligesom kapitalen bliver placeret i en ny erhvervsvirksomhed, der nu er i stand til at konkurrere med fiskerierhvervet, efter at dette har mistet tilskuddene. I disse nye virksomheder opstår således nye arbejdspladser.

Alt efter omvæltningens art og omfang bliver den samlede erhvervsvirksomhed uændret, mindre eller større end før. Økonomien finder en ny balance efter tilpasningen. Og her slutter effekten af, at tilskuddene ophørte.

Balance i økonomien er mere et teoretisk begreb end det er en virkelighed, som mennesker oplever. Økonomien er aldrig rigtig i ro. Der er hele tiden begivenheder, som presser udviklingen ud af balance. Store og små begivenheder i samfundet kan medføre ubalance. Men på den anden side er den økonomiske udvikling heller ikke helt uforudsigelig.

Der kan være overskud eller underskud på handelsbalancen og i landskassen. Det er tegn på en vis ubalance i økonomien. Når der er arbejdsløshed er økonomien heller ikke i balance. Økonomisk ligevægt er et teoretisk begreb, som kan defineres nogenlunde således: *Ligevægt er når udbud og efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser svarer til hinanden, når udbudet af arbejdskraft og produktionsfaktorer svarer til efterspørgselen, og når alle erhverv giver samme afkast til kapitalen - kapitalens aflønning.* Der kan sagtens være vækst i en økonomi i ligevægt, men væksten er stabil, så de ovennævnte forudsætninger overholdes.

Hér belyses nogle begreber, som er vigtige i sontringen mellem kort- og langtidseffekter. Når det drejer sig om at drive det færøske samfund og den færøske økonomi uden statsydelse fra Danmark, er der grund til både at tænke på de umiddelbare konsekvenser, og de langsigtede virkninger. (Ikke sådan at forstå, at der udelukkende skal fokuseres på den økonomiske situation - for de fleste mennesker er også andre forhold væsentlige). Renter og afdrag på gælden i den faste ejendom skal betales næste år. Vi ønsker også, at vores børn skal have en fremtid. Mennesker tænker både på den økonomiske situation i husstanden lige nu og på den økonomiske sikkerhed i fremtiden - både for de nulevende og for efterkommerne.

Korttidseffekten på økonomien hvis statsydelserne reduceres eller bortfalder er beskrevet andetsteds. Tilbage står at belyse de mere langsigtede konsekvenser, når lønninger, investeringer og erhvervsstrukturen har tilpasset sig til de nye forhold.

På hvilket marked fastsættes priserne - indenlands eller udenlands ?

Når en tømrermester bygger et hus for andre, får tømrersvendene løn i forhold til, hvor stor efterspørgselen efter huset og dermed efter tømrersvende er. I 1980'erne var der stor efterspørgsel, ejendomspriserne var høje og timelønnen for en tømrersvend lå vel over 100 kr. I den første halvdel af 1990'erne faldt lønnen til overenskomstniveauet, fordi efterspørgselen var lille og mange tømrere var arbejdsløse.

Den indenlandske efterspørgsel er afgørende for, hvor store tømrersvendenes reelle lønninger er, og hvor mange tømrere, der kommer i arbejde. De samme forhold er gældende for

de fleste virksomheder inden for byggeri og anlæg, handel, transport og andre serviceerhverv. Disse erhverv har begrænset konkurrence udefra og kan derfor selv fastsætte priserne i forhold til efterspørgselen. Sådanne erhverv kan kaldes private, beskyttede erhverv, da de er godt beskyttede imod konkurrence udefra.

Men den indenlandske efterspørgsel har kun en beskeden indflydelse på løndannelsen på filetfabrikkerne, i opdrætserhvervet eller andre steder i fiskeindustrien. Den har heller ikke synderlig betydning for beskæftigelsen i disse erhverv. Sådanne virksomheders aflønningsmuligheder afhænger af prisen på deres varer i andre lande. Ligeledes er fiskernes udbytte tæt knyttet til prisen på fisk i andre lande eller ved de hjemlige filetfabrikker. Er prisen lav bliver hyren mindre, og der vil formentlig blive færre arbejdspladser, fordi der vil blive færre skibe, hvis priserne falder i en længere periode.

Der er også andre erhverv end fiskeri og opdræt, som opererer under international konkurrence. At skibsværfter konkurrerer internationalt ved vi alle. Bliver det billigere at bygge skibe i Norge eller Kina får de hjemlige skibsværfter mindre at bestille. Men også andre produktioner som f.eks. virksomheder der fremstiller trawl, sneller eller udstyr til fabrikker og fiskeskibe - el-tavler, rustfrit udstyr, mælkeprodukter, international transport, fødevarerproduktion, slik, øl, sodavand, plast- og papirproduktion, sæbe og rengøringsmidler - er alle kendte, færøske erhverv, som er meget afhængige af pris- og lønudviklingen i andre lande. Hvis de varer, der produceres på Færøerne, kan importeres billigere, vil disse virksomheder afsætte mindre både indenlands og på eksportmarkederne.

Der er således mindst to typer af indvirkning på lønniveauet og antallet af beskæftigede i erhvervet. Erhverv, som er beskyttede imod udenlandsk konkurrence, og erhverv, der opererer under international konkurrence.

Så er der lønninger og beskæftigelse i den offentlige sektor. Hvad er det, der påvirker den offentlige sektors størrelse og lønniveau ? Den offentlige sektors størrelse er delvis politisk bestemt. Hvis politikerne vil bruge de offentlige indtægter - skatterne og statsydelse - til et stort udbud af offentlige tjenester, så påvirker det personaleforbruget og lønniveauet. Ligeledes er det politikerne som bestemmer, hvor store de offentlige indtægter skal være. De politiske myndigheder har hidtil ønsket så høje statsydelser som muligt, og samtidig er skattetrykket ikke lavt i international sammenhæng. Det har således været et politisk mål at forøge den offentlige sektor, hvorfor den offentlige sektors lønudgifter udgør en stor del af landets samlede lønudbetalinger.

De offentlige ydelser konkurrerer heller ikke internationalt. Skoler, børnehaver, alderdomshjem, sundhedsydelser, administration osv. er ikke i udenlandsk konkurrence. I de fleste tilfælde er de slet ikke i en konkurrencesituation, og er således en erhvervsgruppe for sig selv. Hvis det offentlige skal have arbejdskraft, må lønningerne være konkurrencedygtige, og det kan derfor siges, at det offentlige er i indenlandsk konkurrence om arbejdskraft. Det offentlige lønniveau følger temmelig nøje lønniveauet i de beskyttede erhverv.

Hvilke erhverv er i international konkurrence ?

Når et erhverv er i international konkurrence er det den producerede vare, som konkurrerer med varer, produceret i andre lande. Fiskefabrikkerne fremstiller produkter, som sælges på det internationale marked i konkurrence med fiskeprodukter fra andre lande. Fisken er således i direkte international konkurrence, og fiskerierhvervet som helhed konkurrerer med fiskerierhvervene i Island, Norge, Danmark, Canada osv.

Byggebranchen, derimod, konkurrerer ikke med erhverv i andre lande - i hvert fald ikke når det drejer sig om privatboliger. Det er sjældent en færøsk tømrermester får konkurrence udefra, men hvis branchebegrebet udvides til byggeri i almindelighed er der noget mere udenlandsk konkurrence. Både fordi islandske og danske virksomheder har virket på Færøerne, og fordi færøske virksomheder i en del tilfælde har fået arbejde i andre lande. Herudover viste det sig under den seneste krise at færøske tømrere rejste til Norge, Danmark eller Tyskland for at arbejde. Mange vil hellere arbejde udenlands da lønnen er højere end på Færøerne.

Det er derfor ikke helt enkelt at opstille en klar sondring imellem konkurrerende erhverv og erhverv, der slet ikke konkurrerer med udlandet. Alt efter hvordan erhvervene grupperes, får man forskellige resultater, alt efter om konkurrencen er på varepriser eller om kapital og arbejdskraft. Det bliver endnu mere indviklet hvis den offentlige erhvervspolitik inddrages. Er landbruget i international konkurrence ? Jo, færinger kan købe færøsk eller dansk yoghurt. Men hvis ikke de færøske landbrugere fik tilskud til mælkeproduktion og andre aktiviteter, ville de ikke kunne konkurrere med udenlandske landbrugsvarer. Den offentlige tilskudspolitik og andre erhvervsbeskyttende politikker påvirker også selve erhvervsmiljøet. Når det offentlige sætter grænser for, hvor mange ferske fisk fra færøsk farvand, færøske fiskefartøjer kan lande udenlands, beskytter det fiskeforarbejdningen på Færøerne imod konkurrence fra forarbejdere i andre lande. Herudover sker der teknologiske og strukturelle forandringer, som indebærer, at telekommunikation, forsikringsydelser, finansielle ydelser m.v. kommer i international konkurrence.

Men på trods af disse temmelig uklare grænser kan det siges, at nogle erhverv konkurrerer mere med udlandet end andre. I figur 6.10 er opstillet en oversigt over erhverv i international konkurrence og beskyttede erhverv. Erhvervene i international konkurrence er opdelt efter konkurrencens omfang.

Figur 6.10 Erhverv i international konkurrence og beskyttede erhverv.

Erhverv i international konkurrence	Beskyttede erhverv
Fiskeri	Offentlige tjenester
Fiskeforarbejdning	De fleste private serviceerhverv
Fiskeopdræt	Parcelhusbyggeri
Trawlproduktion og fiskeriudstyr	Anden byggevirksomhed (delvis)
Udstyr til fiskefabrikker	Indenlandsk transport
Skibsværfter og anden produktion til skibe	Finansiering
Anden mekanisk reparation	Forsikring
Madvareproducenter	Landbrug
Industrivarer og madvarer	Elforsyning og anden offentlig virksomhed
International skibstransport og luftfærdsel	
Diverse edb-tjenester	

Der er formentlig andre erhverv, som er i delvis international konkurrence, fordi de i et vist omfang kan gøre sig gældende på eksportmarkederne eller konkurrere med importerede varer og tjenesteydelser.

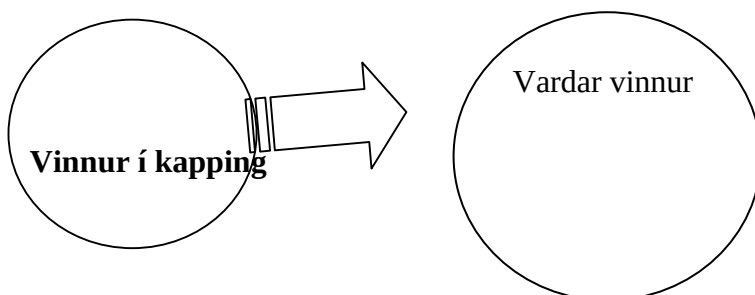
Sammenlagt er de beskyttede erhverv betydeligt større end de konkurrerende erhverv. Et skøn over lønudbetalingerne viser, at de konkurrerende erhverv udbetaler ca. 1/3 af alle lønninger. Nogenlunde samme størrelsesforhold gælder antallet af arbejdspladser (lønmodtagerjobs). Hvis det bruges som mål for, hvor åbent det færøske samfund er for konkurrence udefra, er Færøerne sikkert ikke blandt de mest lukkede lande. I Norge er der nogenlunde samme forhold mellem de konkurrerende erhverv og de beskyttede.

De grundlæggende efterspørgsels- og indkomstforhold er belyst tidligere. Her blev det påvist, at erhvervene kan opdeles efter, hvorfra efterspørgselen stammer. Der blev særlig lagt vægt på, at fiskerierhvervet (fiskeri, havbrug/fiskeopdræt, fiskeforarbejdning) og statsydelseerne er væsentlige indkomstkilder, der så at sige "skaber" hele den øvrige erhvervsvirksomhed (de

afløede erhverv). Efter denne opdeling formindskes eller vokser de afløede erhverv alt efter om statsydelsen eller fiskeriet falder eller vokser. Falder statsydelserne falder efterspørgslen også, og så falder aktiviteten i de erhverv, som direkte eller indirekte lever af at tilfredsstille den offentlige og private efterspørgsel. Falder indtægterne i fiskerierhvervet, falder aktiviteten i de erhverv, som lever af at tilfredsstille fiskerierhvervets og de ansattes efterspørgsel.

Figur 6.13 ligner figur 6.7, men indholdet er noget ændret. Erhvervene er her opdelt efter, hvorvidt de opererer under konkurrence eller ej. I denne opdeling er der kun to slags erhverv. Erhverv i international konkurrence dækker enten en "uendelig" udenlandsk efterspørgsel (hvis det er eksporterhverv), eller en i hovedsagen indenlandsk efterspørgsel, hvis det er erhverv, som konkurrerer med import. I så henseende er ændringen ikke så stor som på figur 6.7. I den del, som før mest var fiskerierhverv, er nu også erhvervene i figur 6.13.

Figur 6.13 Produktionsfaktorernes størrelse



Konkurrerende erhverv -> beskyttede erhverv

I figur 6.13 er erhvervene opdelt i disse to grupper: erhverv i international konkurrence og beskyttede hjemmemarkedserhverv. Pilen, som går fra konkurrerende erhverv imod de beskyttede er produktionsfaktorer, kapital og arbejdskraft, som flygter fra konkurrerende til beskyttede erhverv, fordi fortjenesten er større her - både for lønmodtagerne og for kapitalen. Sådan kommer det til at gå, hvis der bliver stor efterspørgsel efter særlig indenlandsk producerede ydelser - f.eks. handel, reparationer, byggeri, tjenesteydelser til husholdninger og erhverv. Så taber de internationalt konkurrerende erhverv produktionsmidler til de beskyttede erhverv. Får fiskerierhvervet ikke på en eller anden måde tilskud, vil det tabe ressourcer til andre

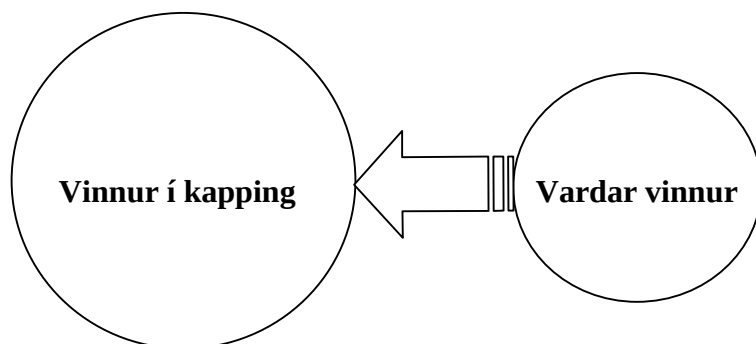
erhverv, der lever af at tilfredsstille indenlandsk efterspørgsel (investeringstilskud til at bygge fiskerifartøjer medvirker til at trække kapital ind i fiskerierhvervet, og mindsteløn og skattelettelser til fiskerne hjælper også med til at holde på arbejdskraften i fiskerierhvervet).

Der er også en anden grund til, at erhverv i international konkurrence går tilbage. Det er, at lønningerne i hele samfundet stiger, når lønningerne i de beskyttede erhverv stiger. Hvis de faglærte og ufaglærtes timeløn stiger, er det ikke kun timelønnen i byggesektoren og handelserhvervene (som er beskyttede erhverv), men også timelønningerne på fiskefabrikkerne, som er virksomheder i international konkurrence. På den måde bliver det sværere for fiskefabrikkerne at konkurrere med producenter i andre lande. Ud over, at timelønnen i de konkurrerende erhverv stiger i takt med lønningerne i andre lande, stiger priserne på f.eks. reparationer, transport og andre ydelser, som eksporterhvervene har brug for.

Omkostningsniveauet som helhed kan bringe eksporterhvervene i vanskeligheder.

Hvis det offentlige mister en stor del af indtægtsgrundlaget, formindskes den offentlige sektor betydeligt i første omgang. Det er korttidseffekten, som bevirker at andre, afledte efterspørgsler også falder. Således breder konsekvenserne af en reduktion af den offentlige sektor sig som ringe i vandet til andre, afledte erhverv. Som tiden går har dette dog andre effekter, som virker den anden vej. Pilene på denne figur er ikke efterspørgsel, men produktionsfaktorer, der skifter erhverv. Det vil bedre kunne betale sig at arbejde i eksporterhvervene, efterhånden som den indenlandske efterspørgsel falder, og derfor vil det bedre kunne betale sig at investere i eksporterhvervene end i de indenlandske erhverv. Således vil arbejdskraften ligesom kapitalen bevæge sig hen imod eksporterhvervene (se figur 6.14).

Figur 6.14 Produktionsfaktorernes omfang



Konkurrerende erhverv <- beskyttede erhverv.

Der er dog ingen vished for, at dette vil ske. Figur 6.14 er tegnet således, at de internationalt konkurrerende erhverv vokser omtrent lige så meget, som de beskyttede erhverv går tilbage. I så fald skal det kunne betale sig så meget bedre for de konkurrerende erhverv at producere - f.eks. at forarbejde fiskeprodukter, at fiske nye arter, producere fiskeriudstyr og andet til eksport og eget forbrug - at alle kommer i arbejde igen, uden at nogen behøver at forlade landet.

Som påvist andre steder i redegørelsen, vil produktionen i første omgang falde inden for det offentlige og i de afledte erhverv, og der er ingen vished for, at andre erhverv vil vokse i stedet. Det er heller ikke sikkert, at den samlede virksomhed i samfundet bliver på samme niveau efter statsydelsernes bortfald.

Det er dog påvist, at der er mulighed for, at erhvervene i international konkurrence vil vokse, når aktiviteten i de beskyttede erhverv falder. Hvor godt dette vil lykkes, afhænger af erhvervenes konkurrencedygtighed, den faglige kvalitet i virksomhederne og hos deres ansatte, og af en forsigtig økonomisk politik.

Den umiddelbare og den endelige tilpasning - forskellen

Når en økonomi er udsat for en sådan omvæltning - som f.eks. når statsydelse falder betydeligt eller helt ophører - får det omfattende konsekvenser. Hvis statsydelse falder bort, mister det offentlige måske 1/3 eller mere af indtægterne, og resultaterne af forsøg på at spare sig ud af et sådant problem er analyseret andetsteds. Hvis det offentlige skal nedbringe lønninger og andre driftsudgifter, investeringer, ydelser til borgerne eller støtten til erhvervslivet, vil der opstå store økonomiske problemer i hele samfundet. Der vil blive stor arbejdsløshed og indkomsterne og hele efterspørgselen vil falde kraftigt. Dette kaldes *indkomsteffekten*. Indkomsterne falder, og dermed falder den indenlandske efterspørgsel, som så igen i flere omgange får indkomster og efterspørgsel til at falde. Det er svært at sige, hvor stort dette fald vil blive, men der er ikke tvivl om, at statsydelse har gjort samfundet og de fleste borgere i landet rigere.

I takt med, at de danske ydelser til Færøerne steg efter den anden verdenskrig, forbedredes indtægtsgrundlaget, og de penge, der blev givet til at bygge skoler, sygehuse, veje, tunneller og havne, skabte arbejdspladser og indkomster. Det samme skete, da folk så siden fik arbejde på disse sygehuse, skoler og i det offentlige i øvrigt. Hertil var skatten på Færøerne lavere end i Danmark, så der var mere tilbage til forbrug. Da landet fik finansieret en stor del af udgifterne fra dansk side, var det ikke nødvendigt at opkræve så høje skatter som ellers. Så købekraften og den indenlandske efterspørgsel blev forøget både igennem investeringerne, væksten i den offentlige sektor og de lave skatter. Den store efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser satte

f.eks. gang i byggeriet af privatboliger, men også anden indenlandsk produktion af varer og tjenesteydelser.

De danske statsydelser har dannet grundlag for en del af de gode levevilkår på Færøerne efter anden verdenskrig. Dette er *indkomsteffekten* af statsydelserne.

Men sådanne ydelser - hvadenten de kommer i form af statsydelser, olieindtægter, eller indtægter fra andre naturressourcer - har også andre virkninger, som kan kaldes *ressourceeffekter*. Det er de mere langsigtede virkninger, hvor indkomsteffekterne indtræder straks. At det kaldes ressourceeffekter skyldes, at det drejer sig om påvirkninger på ressourceforbruget/forbruget af produktionsfaktorer (arbejdskraft og kapital).

At beskrive ressourceeffekten kræver noget mere fantasi end at beskrive indkomsteffekten. Måske er det bedst at stille sig selv spørgsmålet, hvordan erhvervsudviklingen havde været, hvis ikke statsydelserne var fortsat efter anden verdenskrig. I første omgang ville borgerne have været fattigere, eftersom alle de arbejdspladser og indkomster, som statsydelsen skabte, ikke var kommet af sig selv. De offentlige ydelser havde været færre og mindre, og det ville også have påvirket levevilkårene. Befolkningen ville ikke være vokset i samme omfang. Fraflytningen ville formentlig have været større, og den samlede befolkning således mindre.

Mennesker søger i vidt omfang (men ikke udelukkende) arbejde der, hvor pengeindkomsten er størst. Kapitalen bliver investeret i de erhverv, hvor der kan påregnes størst afkast. Efter anden verdenskrig satte det offentlige mange byggearbejder i gang med finansiering fra den danske stat. Det tiltrak både arbejdskraft og kapital. Der blev investeret i byggevirksomheder og transportmidler, og folk fik arbejde inden for byggeri og transport (i større omfang, end tilfældet ville have været uden statsydelserne til veje, havneanlæg og bygninger til sundheds- og skolevæsen). Hvad ville disse mennesker have gjort, hvis der ikke havde været noget byggeri ? Hvor var investeringerne opstået, hvis ikke byggeriet var sat i gang med finansiering fra staten ? Hertil kommer, at der er kommet flere folk i offentlig ansættelse end hvis der ikke havde været statsfinansiering. Staten finansierede også driften af bl.a. sundheds- og skolevæsen. Hvad ville disse mennesker have gjort, hvis der ikke havde været disse jobs ? De investeringer og den arbejdskraft, som byggebranchen tiltrak i disse år, ville være gået til andre erhverv, hvis ikke arbejderne var blevet sat i gang. Om de i stedet var gået til fiskeforarbejdning, fiskeri eller andre erhverv, er ikke til at sige.

Det, der kaldes *ressourceeffekten*, er kanaliseringen af arbejdskraft og kapital (som hidrører fra statsydelserne) ind i særlige erhverv. Ud over, at borgerne som helhed bliver rigere af

statsydelse (indkomsteffekten), kanaliserer ydelserne også arbejdskraft og kapital ind i visse erhverv, som ikke var blevet så store uden statsydelse.

At forestille sig, hvad der vil ske, hvis statsydelse bortfalder, er som at vende historien ovenfor på hovedet. Forsvinder statsydelse får det i første omgang tre konsekvenser: 1) skatten må hæves for at ikke alt for mange offentlige ydelser skal forsvinde, 2) nogle af dem, der tidligere arbejdede i den offentlige sektor, vil blive arbejdsløse, og 3) der vil opstå arbejdsløshed i de erhverv, som er opstået i kraft af den store offentlige aktivitet, ligesom investeringerne i disse erhverv vil falde. Da højere skatter ikke kan kompensere for faldende statsydelse, vil der ske et fald i indtægterne og i indkomstdannelsen. Det er *indkomsteffekterne*. Hvordan bliver så *ressourceeffekterne*? Efterhånden som den indenlandske efterspørgsel og erhvervsvirksomhed falder og arbejdsløsheden vokser, vil lønningerne på Færøerne falde i forhold til andre lande. Det mærkedes under krisen først i 1990'erne. Det bliver dermed relativt mere fordelagtigt at producere fiskeprodukter til eksport. Det vil også indebære, at det bedre kan betale sig at producere mere til eget forbrug af forskellige varer til erhvervene og husholdningerne - måske særlig varer til fiskerierhvervet, som der allerede er en del af. Det kan også tænkes, at nogle af disse varer såsom trawl, liner og andet til fiskeriet bliver eksportartikler. Det relative lønfald vil gøre den færøske produktion mere konkurrencedygtig, både eksportvarer og varer, der konkurrerer med importvarer. Dette er en del af ressourcepåvirkningen.

En anden del stammer fra ændret afkast fra investeringerne. Der er to forhold, som bevirker, at forskellen mellem kapitalafkastet i forskellige erhverv ændres. Det ene er, at afkastet fra investeringer i erhverv, som producerer til hjemmemarkedet, falder når den indenlandske efterspørgsel falder. Det andet er, at afkastet i eksporterhvervene vokser når lønninger og produktionsomkostninger på Færøerne falder i forhold til andre lande.

Eftersom den indenlandske efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser falder, bliver afkastet af investeringer i produktion til hjemmemarkedet dårligere end f.s.a. investeringer i eksporterhverv og erhverv, der konkurrerer med import. Det vil være relativt ufordelagtigt at investere i byggebranchen, handel og transport, i forhold til investeringer i fiskeri, fiskeproduktion, opdræt og produktion til disse erhvervs efterspørgsel. Da afkastet på eksportproduktionen vil vokse ligesom andre afkast, vil der blive investeret mere i eksporterhvervene.

Sammenfatning af langtidsanalyserne

Der er næppe tvivl om, at indkomsten i samfundet som helhed vil blive lavere end nu, da erhvervsvirksomheden skal vokse meget betydeligt for at kunne give de færøske borgere lige så store indkomster, som statsydelse. Det er ikke muligt at sige, hvor meget lavere indkomsten bliver.

Men det kan siges med rimelig sikkerhed, at erhvervsstrukturen vil ændre sig. Det skyldes hovedsagelig, at statsydelse har stimuleret den indenlandske efterspørgsel så meget, at de erhverv, som tilfredsstiller den indenlandske efterspørgsel, ikke vil få samme indkomstgrundlag når statsydelse er væk. De beskyttede erhverv, dvs. de, der producerer til den indenlandske efterspørgsel og ikke konkurrerer med udlandet, vil ikke være lige så lønsomme når efterspørgselen falder. Og når det ikke længere kan betale sig at producere varer eller tjenesteydelser til hjemmemarkedet, vil nogle af produktionsfaktorerne herfra, f.eks. arbejdskraft og kapital, at flytte til andre erhverv.

Derimod vil de konkurrerende erhverv, dvs. erhverv, som producerer til eksport eller til hjemmemarkedet i konkurrence med importerede varer få bedre vilkår. Dette skyldes to ting:

- Afkastet til arbejdskraft og kapital forringes i de beskyttede erhverv, hvorfor arbejdskraft og kapital vil bevæge sig over i de konkurrerende erhverv
- En lavere stigningstakt for lønninger og omkostninger vil gøre erhvervene mere konkurrencedygtige i forhold til udlandet

Dermed forbedres konkurrenceevnen for eksporterhvervene både i den indenlandske konkurrence om produktionsfaktorerne og på eksportmarkederne.

Hvis ikke virksomheden og dermed afkastet til arbejdskraft og kapital kan konkurrere med udenlandsk produktion, kan det forventes at en del af arbejdskraften og kapitalen vil forlade Færøerne. Selv om levevilkårene for de tilbageværende måske bliver lige så gode som nu, vil befolkningen blive mindre og den samlede indkomst lavere.

Det er dog sandsynligt, at strukturelle forhold efterhånden vil forbedre situationen. Der er grund til at mene, at produktionsfaktorerne ikke udnyttes tilstrækkelig effektivt, når der tilflyder økonomien statsydelse. Der er en vis fare for, at der findes offentligt ansatte, som måske ville

have været i mere produktivt arbejde, hvis ressourcerne blev udnyttet anderledes. Der har også været en tilbøjelighed til at yde tilskud til erhvervsvirksomhed med begrænset afkast, som altså kun bidrager marginalt til den offentlige husholdning. Et sådant samfundsmæssigt ressourcespild vil gradvis forsvinde af sig selv, når der ikke længere er råd til at drive lavproduktiv virksomhed. Herudover er det muligt at foretage strukturtilpasninger, så der fås mest muligt ud af skatte- og afgiftspolitikken. Det kan lade sig gøre i højere grad at sørge for, at der fås mest mulig velfærd ud af de ydelser og tilskud, som det offentlige giver borgere og erhverv.

Part II: Økonomisk – politisk styring

Indledning

Færøerne har med en lille, åben økonomi, med fiskeriet som hovederhverv og et bloktilskud, der udgør 36% af samtlige udgifter på finansloven, behov for nogle instrumenter i den økonomiske politik, som bl.a. kan sikre en stabil økonomisk udvikling. Særlig i forbindelse med en eventuel reduktion af statsydelse.

Landsstyremanden for selvstyreanliggender ønsker i denne forbindelse, at udvalget belyser behovet for finansielle og økonomiske styringsredskaber og indretninger til en selvstændig færøsk økonomi.

Herudover skal det beskrives, hvilke instrumenter, der er nødvendige, hvis Færøerne overgår til et valutasamarbejde med Danmark.

I kapitel 7 beskrives forskellige styringsredskaber i den økonomiske politik. Det beskrives ligeledes, hvordan disse redskaber tages i anvendelse i landene omkring os. Der peges bl.a. på, at disse lande har flere instrumenter til deres rådighed. De færøske myndigheder har f.eks. ikke som andre lande mulighed for at føre pengepolitik, da Danmarks Nationalbank er centralbank for hele riget.

I kapitel 8 lægges særlig vægt på at beskrive de finanspolitiske instrumenter, som er til rådighed på Færøerne. I denne forbindelse vises det også, hvordan disse styringsredskaber er blevet brugt i de senere år. Herudover beskrives de ændringer, som har fundet sted i de senere år i styrelsesordningen, landets bevillingssystem m.v.

I kapitel 9 fremkommer udvalget med forslag til proceduremæssige forbedringer i finanslovsarbejdet, herunder eksisterende systemer og forskellige ændringer i den nuværende arbejdsgang.

Valutaforholdene, herunder fordele og ulemper ved den nuværende ordning og mulighederne for at overgå til et andet system, behandles i kapitel 10.

I første del blev muligheden for at blive selv bærende gennem egenfinansiering fra en fond, baseret på *den permanente indkomst*, behandlet. I den forbindelse omtales i kapitel 11 muligheden for at stifte en økonomifond med *Statens Petroleumsfond*, den norske oliefond, som forbillede.

Kapitel 7: Økonomisk politik i andre lande

Indledning

I dette kapitel beskrives konjunkturstyringens institutionelle indretning i udviklede lande. Ligeledes beskrives forskellige instrumenter, der anvendes i den økonomiske politik. Det påvises, at de senere års udvikling har indebåret, at de politiske myndigheder har fået færre og færre økonomiske instrumenter til rådighed.

Liberaliseringer på det internationale finansmarked og større fælles valutaer har begrænset de enkelte landes muligheder for at benytte pengepolitiske instrumenter. I stedet lægges vægten på at styrke de finanspolitiske redskaber og andre selektive økonomiske instrumenter.

Det kan blandt andet give de færøske politiske myndigheder inspiration til den fremtidige økonomiske styring. Herudover kan udviklingen i andre lande give et fingerpeg om, hvordan myndighederne eventuelt bliver nødt til at tilpasse og udvikle styringsredskaberne i den økonomiske politik.

Tilpasning af styringsinstrumenterne i den økonomiske politik

Grundlæggende har konjunkturstyringen i udviklede lande har været præget af en vis arbejdsdeling imellem den lovgivende og den udøvende magt. I forhold til den klassiske magtdeling kan man sige, at den lovgivende magt har sat to udøvende myndigheder til at varetage de opgaver, der vedrører styringen af økonomien - regering og centralbank. Den lovgivende magt har til denne styring givet regeringen finanspolitiske redskaber og centralbanken pengepolitiske instrumenter. Med andre ord er det regeringen og den lovgivende magt, der har haft ansvaret for finanspolitikken, hvor centralbanken og den lovgivende magt har haft ansvaret for pengepolitikken. Finansministeren har normalt ansvaret for styringen af økonomien som helhed, hvor centralbankens ansvar som regel været bundet til en målsætning om at begrænse inflationen.

Regeringen er ifølge sagens natur en skiftende, udøvende myndighed, men for så vidt angår centralbanken har det mest anerkendte princip været at indrette den som en fagligt og politisk uafhængig institution.

I historisk sammenhæng har denne ordning bidraget til en disciplinering af finanspolitikken, blandt andet fordi regeringen (finansministeren) har haft begrænsede muligheder for at finansiere et underskud på statsbudgettet. Der er også mange eksempler på, at centralbanker har

modarbejdet en regerings kortsigtede politiske interesser, f.eks. modarbejdet en ekspansiv finanspolitik med en kontraktiv pengepolitik.

Færøerne har i denne forbindelse indtaget en særrolle, da man i Nationalbanken ganske vist har haft en uafhængig pengepolitisk institution, men Nationalbanken har ikke været aktiv i konjunkturstyringen af den færøske økonomi. De pengepolitiske tiltag, der har haft betydning for konjunkturudviklingen på Færøerne, har været iværksat af lagting og landsstyre.

I mindre nationer var centralbankens mulighed for at påvirke den økonomiske udvikling med almindelige pengepolitiske instrumenter knyttet til borgeres og virksomheders mulighed for at optage lån og investere i udlandet. Hvis der var store hindringer for kapitalbevægelser til og fra landet, var det i et vist omfang muligt at styre den indenlandske pengemængde, og dermed også påvirke prisudviklingen, arbejdsløsheden osv. Men forudsætningerne for at kunne påvirke udviklingen i økonomien gennem pengepolitikken eksisterer reelt ikke længere, efter liberaliseringerne af handel og kapitalbevægelser i 1970'erne og særlig i 1980'erne.

I den henseende har små nationer - og også større - været i en situation, hvor de har måttet vælge imellem enten at bevare visse styringsredskaber, eller at få andel i de fordele, som større åbenhed i samhandelen med andre lande gav. I mange tilfælde har myndighederne i disse lande vurderet fordelene ved en liberalisering af vare-, tjenesteydelses- og finansmarkederne som større end ulemperne.

I lande som f.eks. Danmark og Island var myndighederne dog bevidste om, at der kan opstå problemer i styringen af økonomien hvis kapitalens bevægelsesmuligheder bliver liberaliseret for pludseligt. Der måtte tages forholdsregler imod kapitalflugt og det modsatte - at borgerne optog betydelige lån udenlands. Derfor skete liberaliseringerne gradvis, samtidig med at der blev foretaget visse tilpasninger på finansmarkedet. Der blev arbejdet målrettet frem imod at opbygge et marked, der kunne fungere som en selvstyrende mekanisme i den økonomiske udvikling. Det blev i den forbindelse tilstræbt at opbygge effektive markeder for kort- og langfristede værdipapirer (og aktier), så rente- og kurssignaler herfra løbende kunne give myndighederne, investorer og andre med finansieringsbehov, advarsler om eventuelle problemer i den økonomiske udvikling.

En vigtig del af denne tilpasning kom til udtryk i den lovgivning, som de store aktører på finansmarkederne er omfattet af. I Norden og EU som helhed blev lovgivningen på dette område overordentlig ensartet. Det sås særlig i lovreguleringen af:

- Forsikringsvirksomhed
- Realkreditvirksomhed

- Investeringsforeninger⁴⁰
- Pensionsfonde
- Pengeinstitutter
- Mæglervirksomhed o.l. samt
- Børsvirksomhed, herunder almindelige fondsbørser, autoriserede markedspladser, clearing-institutter og værdipapircentraler m.v.

Liberaliseringen på de finansielle markeder førte også med sig, at tilsynskravene til de finansielle virksomheder blev skærpet. Dette var ikke mindst tilfældet i flere skandinaviske lande, efter at store pengeinstitutter og andre finansieringsvirksomheder havde fået store likviditets- og solvensproblemer.

Med denne tilgang blev kravene til finanspolitikken skærpet, fordi de finansielle markeder i stadig stigende grad interesserede sig for den økonomiske politik og den økonomiske udvikling i de enkelte lande. Underskud på statsbudgettet og faldende tillid til økonomien som helhed kunne investorerne på finansmarkederne nu straffe, ved at opkræve en højere udlånsrente fra staten - og fra indenlandske enheder med finansieringsbehov - eller ved at investere i udenlandske værdipapirer.

Der skete også store ændringer inden for pengepolitikken. I Danmark talte man om, at pengepolitikken var udslidt som konjunkturredskab, og at det eneste egentlige tilbageværende instrument nu var finanspolitikken. Dette gjaldt i særlig grad for små nationer, der bandt sig til ikke at bruge devaluering som led i den økonomiske politik. Hovedmålsætningen i sådanne smånationers løbende pengepolitik var nu afgrænset til sikring af en stabil valutakurs over for samhandelspartnerne. Det har ikke været nogen let opgave for myndighederne, og skønt flere af dem i forhold til større nationer har ført en forbilledlig økonomisk politik, har det offentlige, virksomheder og husholdninger i disse lande måttet betale dyrt med et relativt stort rentespænd i forhold til større nationer, for at forhindre kapitalflugt. Et eksempel er Island, hvis renteniveau, har været 3-4% højere end EURO-landenes, skønt den islandske krone ikke er blevet devalueret i mange år.

Et andet problem, som myndighederne i små valutaområder, der har sat sig for at føre en fastkurspolitik, jævnligt støder ind i, er spekulative angreb. I en sådan situation har disse landes

⁴⁰ På engelsk: *mutual funds*

centralbanker svært ved at fastholde kursen, og resultatet har ofte været, at der er opstået usikkerhed og ustabile valutaforhold.

Sammenfattende er det vanskeligt at se det fornuftige i, at små nationer opretholder en selvstændig valuta under sådanne forhold. Selvstændig valuta har en stor symbolværdi for mange nationer, og det ofte vanskeligt at få flertal for en ændring. Det kan være en af grundene til, at små nationer, der i øvrigt har iværksat mange liberaliseringer, har opretholdt en selvstændig valuta. De senere år har mange lande dog forladt den selvstændige valuta for at indgå i et større valutaområde.

Sådan har udviklingen f.eks. været i EU, hvor 11 af medlemslandene den 1. januar 1999 indførte en fælles valuta. Landene er Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien, Holland, Portugal, Belgien, Luxembourg, Østrig, Finland og Irland. Som bekendt er Danmark, Sverige, England og Grækenland ikke med i EURO-samarbejdet. Danmark, Sverige og England kommer dog efter alt at dømme med senere. Grækenland er ikke med, fordi landet ikke opfylder kravene til økonomien.

Der har været mange og hårde forberedelser til EURO-samarbejdet, og der er sket omfattende tilpasninger. Det er tidligere nævnt, at de makroøkonomiske opgaver i de enkelte lande normalt har været fordelt mellem centralbank og regering - mellem pengepolitik og finanspolitik. EU-landene har vurderet, at det var nødvendigt for at gøre EURO'en til en solid valuta, at både penge- og finanspolitikken blev koordineret landene imellem.

Medlemslandene har derfor hver især båndlagt deres formelle finanspolitiske frihed i kraft af konvergens- og stabilitetskrav, der sætter grænser for, hvor stor den offentlige gæld må blive, hvor stort det offentlige underskud må være i et givet finansår osv. De enkelte medlemslande sikrer sig således imod, at andre (eller de selv) truer grundlaget under EURO'ens værdi og fører en inflationsskabende finanspolitik. Samtidig har landene stiftet en fælles centralbankordning, ESCB, bestående af ECB, Den Europæiske Centralbank, og de enkelte landes centralbanker. Som en vigtig forudsætning for denne ordning har landene med en særlig protokol til Maastricht-aftalen bundet sig til at organisere centralbankerne som politisk uafhængige institutioner, og til ikke at benytte "monetær finansiering" af statsudgifterne. Dette sidste er blandt andet gjort ved at forpligte de enkelte stater til ikke at have en nettogæld til centralbanken, samt ved at fastsætte regler, som forpligter det offentlige til at finansiere sin gæld på markedsvilkår.

ØMU⁴¹ har bevirket, at medlemslandene nu ikke længere kan føre konjunkturpolitik ved at op eller nedskive valutaen. Samtidig er råderummet for en national, ekspansiv finanspolitik også blevet begrænset. Det har givet anledning til diskussion i EU og OECD om udvikling af nye konjunkturedskaber i nogle af udkantområderne, hvor lande kan tænkes at komme i en situation med en konjunkturudvikling ude af trit med de store EU-lande.

En interessant problemstilling for færing i denne forbindelse er, hvad de små lande i udkanten af EU kan gøre for at imødegå "asymmetriske" rystelser i økonomien. Finnerne påviste bl.a., at deres træindustri udgør ca. 1/3 af eksporten, og at økonomien af den grund kan blive utrolig hårdt ramt af omstændigheder, de ikke selv er herre over. De henviser til, at BNI i 1991 faldt med ca. 7% da eksporten gik 25% ned. Problemet blev løst ved en devaluering og ved at føre en stimulerende finanspolitik, et redskab, de ikke vil kunne benytte i samme omfang, hvis noget lignende skulle ske i fremtiden.

I Finland er parterne på arbejdsmarkedet derfor begyndt at forberede sig på at imødestå en ny lavkonjunktur ved at opbygge en såkaldt ØMU-konjunkturfond.

Tanken med denne fond er enkel. Parterne på arbejdsmarkedet sparer op i fonden, som foretager finansielle investeringer i udlandet under højkonjunkturer, og bruger penge til at skabe indenlandsk efterspørgsel under lavkonjunkturer.

Blandt økonomer er der delte meninger om ideen med en konjunkturfond. Finaske, Svenske og andre økonomer, der støtter tanken, mener det er nødvendigt at erstatte de instrumenter, der nu ikke længere er til rådighed. Modstanderne mener, at ordningen kan betragtes som "ulovlig", fordi der er tale om offentlige fonde, der burde drives som en del af den "officielle" finanspolitik. De henviser også til, at parterne på arbejdsmarkedet ikke er de rette til at sige, hvornår konjunktursituationen fordrer, at der bruges af fondens midler.

Sammenfatning

Der er stillet store krav til tilpasningen af de økonomiske styringsredskaber i de lande, som har ønsket at holde sig uden for de seneste 20-30 års internationalisering. Små som store nationer har befundet sig i en situation, hvor de enten har måttet afgive styringsredskaber eller få andel i de fordele, som større åbenhed i de økonomiske relationer til andre lande fører med sig.

I mange tilfælde har myndighederne vurderet fordelene ved en liberalisering af de hjemlige markeder for arbejdskraft, varer, tjenesteydelser og kapital, som større end ulemperne. Man har

⁴¹ Den Økonomiske og Monetære Union

dog været klar over, at der kunne opstå store problemer med styring af økonomien, hvis der blev åbnet op for pludseligt. Når kapitalmarkederne liberaliseres, skal der træffes forholdsregler til imødegåelse af kapitalflugt og det modsatte problem - for stor låneoptagelse udenlands.

Liberaliseringerne blev fremmet gradvis, samtidig som der blev foretaget justeringer på de hjemlige finansmarkeder. Kravene til finanspolitikken blev skærpet, fordi de finansielle markeder nu indrettede sig mere efter den økonomiske politik og den økonomiske udvikling i de enkelte lande. Kapitalforvaltere som pensionskasser og pengeinstitutter kunne nu bl.a. straffe en dårlig finanspolitik, som ikke skabte tillid til den langsigtede økonomiske udvikling, med større rentekrav over for staten og andre med finansieringsbehov. Mistillid til den økonomiske politik kunne nu også konkret komme til udtryk ved at der i større grad blev foretaget sikre investeringer i udlandet.

For at skabe troværdighed på det finansielle marked, har myndighederne i flere lande pålagt sig selv begrænsninger; både i finans- og i pengepolitikken, herunder brugen af devaluering i den økonomiske styring. Eksempler på vigtige omstillinger i denne forbindelse har været:

- Omfattende information om den planlagte og førte politik
- Klar ansvarsplacering for finans- og pengepolitik
- Grænser for den offentlige gæld og underskuddet på finansloven.

Kapitel 8: Betingelser for økonomisk styring på Færøerne

Indledning

I kommissoriet fra landsstyremanden i selvstyreanliggender anmodes økonomigruppen om at:

Belyse behovet for finansielle og økonomiske styringsværktøjer og systemer for en selvstændig færøsk økonomi, herunder hvad der kræves af værktøjer, såfremt Færøerne går i valutasamarbejde med Danmark.

Gruppen opfatter det som sin opgave at belyse behovet for "styringsværktøjer og systemer" i en makro-økonomisk politisk sammenhæng og har i denne forbindelse besluttet at begrænse behandlingen i denne rapport til værktøjer og ordninger vedrørende 1) finanspolitik og 2) pengepolitik.

Der findes mange andre former for politik udover den politik der er nævnt foran, som kan siges at være vigtige for den økonomiske udvikling, og som i daglig tale regnes som økonomiske politikker. Dette gælder fx. erhvervspolitik, socialpolitik, skattepolitik, kautionspolitik, renteskattepolitik, bygdeudviklingspolitik, offentlig investeringspolitik o.s.v. Men her er der tale om politik-områder, der virker på mikro- eller meso niveau, og som hver for sig ikke er tænkt til styring af den samlede økonomiske udvikling. På den ene eller anden måde kan alle disse, eller næsten alle, politikker anses for at være underafdelinger af finans- eller pengepolitik.

Finans- og pengepolitik betegnes under et i det økonomiske fag som "generelle økonomipolitikker".

De sædvanlige økonomisk politiske mål er

1. Økonomisk vækst - så stor korttids- og langtidsvækst som muligt.
2. Intern balance - her tænkes der sædvanligvis på balance på arbejdsmarkedet, d.v.s. meget lille arbejdsløshed, og at der ikke opstår en overefterspørgsel efter arbejdskraft.
3. Extern balance - hovedreglen er her en balance på de løbende poster på betalingsbalancen.
4. Stabil pengeverdi / stabil prisniveau/lav inflation.

De økonomiske politiske mål står i modsætning til hinanden, og fakta er, at de økonomisk politiske myndigheder i så at sige alle lande slås med problemer, der stammer fra disse modstridende mål. Problemerne ses fx. ved, at stor økonomisk vækst og lille arbejdsløshed indebærer inflation og større underskud (eller mindre underskud) på betalingsbalancen, og en lille eller negativ økonomisk vækst indebærer arbejdsløshed, prisfald og overskud på betalingsbalancen.

Dette gør det nødvendigt at vurdere de økonomisk politiske mål og derefter samordne de finans- og pengepolitiske tiltag, der iværksættes.

Den færøske økonomi er som bekendt en lille åben økonomi, der mere og mere bliver en del af den internationale økonomi. I denne forbindelse gør bindingerne det klart, hvilke økonomiske værktøjer der kan bruges for at nå de økonomisk politiske mål. Med andre ord er råderummet for den økonomiske politik, præget af den færøske økonomis stilling i international sammenhæng.

Gruppen ser det som sin hovedopgave i dette afsnit at belyse finans- og pengepolitikken med hensyn til:

- Økonomisk politiske mål
- Samordne økonomiske værktøjer
- Råderum for færøsk økonomisk politik
- De finans- og pengepolitiske værktøjer der er til rådighed, eller som muligvis kan skaffes.
- Grundsystemer og rammer, som vil gælde for den økonomiske politik - både rammer, som de færøske myndigheder selv kan skabe og rammer, som lagting og de færøske myndigheder i øvrigt kan påvirke.

Delvis behøver de analyser og anbefalinger om de økonomiske værktøjer og deres rammer, som gruppen lægger frem, ikke direkte at være knyttet til Færøernes statsretlige status i fremtiden. Gruppen har direkte taget til efterretning den formulering i kommissoriet, der henviser til "behovet for finansielle og økonomiske styringsværktøjer og systemer for en selvstændig færøsk økonomi". Grundlaget er derfor også præget af, at de færøske myndigheder nu efter aftalen 10. juni 1998 med statsmyndighederne i praksis har ansvaret for den færøske økonomi.

Finans- og pengepolitik og værktøjer kort belyst

Oversigt - grundlæggende begreber

Den økonomisk-politiske debat på Færøerne har været præget af uklare afgrænsning mellem de forskellige typer af økonomisk politik og de konkrete værktøjer/tiltag som hører til disse. Dette er

ikke så underligt, da disse værktøjer (eller de konkrete økonomiske tiltag der er tale om) ofte får indflydelse på mere end et økonomisk-politisk område. Fx. har værktøjerne "landskasse-kautioner" og offentlige udlån ofte været anset for finanspolitiske værktøjer, selv om man kan begrunde at der er meget - eller måske mest - tale om pengepolitiske værktøjer.

Det er derfor først nødvendigt detaljeret at belyse hovedforskellene mellem de to hovedområder i den generelle økonomiske politik.

Finanspolitik føres med midler, der påvirker til og fra det offentlige, og omfatter således både det offentliges indtægts- og udgiftsside. På indtægtssiden er der tale om ændringer i satser vedrørende skatter og afgifter, medens ændringer på udgiftssiden i hovedsagen omfatter ydelser og udgifter til offentligt forbrug og investeringer.

Politisk tjener ændringerne på de enkelte indtægts- og udgiftsposter i de offentlige kasser som regel også andre formål end konjunktur- og stabiliseringsmålsætninger, når det forsøges at påvirke indtægts- og formuefordelingen mellem landets indbyggere, og når det forsøges at lede ressourcerne ind på bestemte områder, både til alternative brancher, uddannelsessystemer m.v.

Den finanspolitiske virkning vil i denne sammenhæng dog fremstå som den samlede skønnede virkning på produktion, arbejdsløshed, prisniveau og betalingsbalance af alle enkelte poster på det offentlige budget.

Finanspolitik er med andre ord - og ideelt set - myndighedernes forsøg på at påvirke produktion, aktivitet/arbejdsløshed, prisniveau og betalingsbalance for at nå de makroøkonomiske mål, som myndighederne har sat sig.

Pengepolitik: I ideel sammenhæng er formålet med pengepolitik det samme som med finanspolitikken, da det også her bliver forsøgt at nå de makro-målsætninger, som myndighederne har sat sig. Med pengepolitikken bliver det forsøgt at nå disse mål ved at påvirke samfundets betalingsevne, renteniveau og generelt om det skal være let og billigt eller svært og dyrt at låne penge ⁴²

Som det er påvist, forsøges det inden for både finanspolitikken og pengepolitikken at påvirke den økonomiske aktivitet (d.v.s. produktion og arbejdsløshed), betalingsbalance og prisudvikling. Finanspolitikken påvirker direkte den samlede efterspørgsel, og således også den økonomiske aktivitet, betalingsbalance og prisudvikling, medens pengepolitikken sædvanligvis virker mere

⁴²Pengepolitik opdeles ofte i pengepolitik, udlånspolitik og valutapolitik.

indirekte gennem virksomhedernes og husholdningernes finansieringsmuligheder i forbindelse med investeringer og forbrug.

Økonomisk politiske værktøjer og grundlæggende problemer i forbindelse med at benytte dem i den færøske økonomistyring

I korte træk kan nogle af de vigtigste værktøjer, som de færøske myndigheder i historisk sammenhæng har haft til rådighed, belyses med denne oversigt:

Økonomisk værktøj	Finans politik	Pengepolitik
Landskassens og kommunerne indtægter og udgifter	X	
Udlån fra landskassen og fra fonde nært knyttet til landskassen	X	X
Finansiering af landskassens underskud inden- eller udenlands		X
Landskassens administration af kreditværdighed, fx. i forbindelse med landskassekaution	(X)	X
Tilsyn med kommuners og offentlige fonde og virksomheders lånoptagelse (i udlandet)	X	X
Begrænsning i udenlandske finansieringsselskabers sikkerhed i fast ejendom, fx. i forbindelse med lån fra danske realkredit-institutioner		X
Landsstyrets henstilling til indenlandske pengeinstitutter om at fastsætte renteniveauet		X
Skattemæssig behandling af kapitalindkomster og -udgifter, fx. renteskatteloven, skattemæssige fradrag i forbindelse med renteudgifter og rentestøtte	X	X
Tvungen opsparing	X	X

Der har været anvendt flere værktøjer end de ovenfor nævnte. Det kan dog kort slås fast, at gruppen af økonomiske værktøjer, som hjemmestyremyndighederne har haft til rådighed, har været stort, og at der på flere områder har været tale om stærke værktøjer.

Udviklingen de seneste 20 år har dog været præget af, at de økonomiske værktøjer ikke har været anvendt fornuftigt for at nå de almindelige økonomi-politiske målsætninger.

Historisk har myndighederne ikke gjort så meget ud af at formulere klare målsætninger for konjunkturstyringen. Der er dog eksempler på, at vore myndigheder har sat sig som mål at føre en konjunkturudjævnende politik, men af forskellige årsager ikke har nået dette mål.

Et hovedproblem har været at samordne forbruget med de værktøjer, som har været til rådighed. Følgende eksempel kan belyse dette:

I 1986 mente landsstyret at det var nødvendigt at dæmpe den økonomiske vækst. Begrundelsen var ikke, at landskassen manglede penge - landskassen havde haft et forholdsvis stort overskud side 1983/84 - men at underskuddet på betalingsbalancen var for stort. Med denne begrundelse iværksatte landsmyndighederne et indgreb, som medførte afgiftsforhøjelser, hvor årsprovenuet blev skønnet til næsten 200 mio. kr.-

Generelt var der ikke tale om at dæmpe økonomisk politi i 1986 og 1987, hvor de finans- og pengepolitiske værktøjer ellers blev brugt meget ekspansivt. Dette sås især i forbindelse med landsstyrets kautionsydelser, som i 1986 var 500 mio. kr. og i 1987 400 mio. kr.

Derudover var der tale om betydelige udgiftstigninger i landskassen i 1987 ⁴³ Ligesådan forholdt det sig i kommunerne og de kommunale sammenslutninger. På samme måde forholdt det sig i landskassens udlånsvirksomhed og i offentlige finansieringsinstitutioner, fx. Boliglånefonden, Udviklingsfonden og Investeringsfonden.

Underskuddet på betalingsbalancen faldt ikke i 1987 (og 1988) sammenlignet med 1985 og 1986, men steg meget stærkt. Mulighederne for at nå balancen på betalingsbalancen blev ikke bedre af, at de færøske pengeinstitutter var meget ekspansive i deres långivning disse år. ⁴⁴

De færøske pengeinstitutters långivning kunne landsstyret ikke gøre så meget ved, da der her var tale om et anliggende, der i henhold til hjemmestyreordningen lå hos de danske myndigheder. Men de danske myndigheder, der førte tilsyn, især Nationalbanken, ville ikke behandle den færøske økonomi som et særligt pengepolitisk område, selv om flere institutionelle forhold kunne forsvare dette, bl.a. fordi det færøske finanssystem var meget undervurderet sammenlignet med det danske, eftersom de færøske pengeinstitutter arbejdede efter andre love end de danske pengeinstitutter, og fordi den gamle renteskatteordning forvrængede balancen mellem de ind- og udgående pengestrømme.

⁴³ Året efter var landskassens udgiftstigning 54%, og dette stod i modsætning til landsstyrets planer om at dæmpe den økonomiske udvikling.

⁴⁴ Se Landsbankens årsberetning 1999.

Det er svært at bedømme om de danske myndigheder har set långivningen som sit problem i den færøske økonomistyring. I alle tilfælde er det meget lidt der tyder på dette i de rapporter, som det rådgivende udvalg under statsministeriet offentliggjorde i 1980'erne, da der her ikke blev behandlet de problemer, som den institutionelle organisering af det indenlandske kapitalmarked indebar. I nationalbanken var der efter alt at dømme heller ikke vilje til at gøre noget ved problemet, bl.a. fordi det blev vurderet, at hjemmestyret havde ansvaret for konjunkturstyringen på Færøerne.

Givne forudsætninger for den økonomiske politik

Ovenfor er der kort forklaret om de grundlæggende tilpasninger i rammerne omkring den økonomiske politik, som Island, Danmark, Finland og andre lande har iværksat i forbindelse med at liberalisere vare-, tjeneste- og kapitalmarkederne.

Den færøske økonomi er også inddraget i at internationalisere vare-, tjeneste- og kapitalmarkederne. Men man kan ikke sige, at de færøske myndigheder bevidst har iværksat så omfattende tilpasninger i rammerne for den økonomiske politik, således som mange andre lande har gjort.

Her skal der ikke foretages nogle dybtgående forsøg på at forklare, hvorfor det har været sådan. Men muligvis har det færøske politiske system ikke været modent til at iværksætte de nødvendige tilpasninger. Der kan også henvises til, at vigtige områder i tilpasningen i andre lande er iværksat på kapitalområdet, og her har der i vidt omfan været tale om anliggender/lovgivning som færinger ikke har haft et klart ansvar for.

Som det blev nævnt først i afsnittet, skal Økonomigruppen belyse de finansielle og økonomiske styringsværktøjer og systemer, der kræves i en selvstændig færøsk økonomi. Inden da, er det dog nødvendigt at gøre sig klart, hvilke betingelser der så at sige er givet udefra.

Gruppen antager i denne forbindelse:

- at færøske myndigheder har det fulde ansvar for den færøske økonomi. Dette er formelt stadfæstet for første gang under hjemmestyreordningen i aftalen af 10. juni 1998 mellem landsstyret og den danske regering. Dette betyder, at det herefter i langt højere grad direkte er landskassens kreditværdighed og således den færøske økonomi selv - og ikke statskassens kreditværdighed - der bliver grundlaget for en kreditvurdering af offentlige myndigheder og andre i forbindelse med fremtidig finansiering fra indenlandske og udenlandske finansieringskilder.
- at den færøske økonomi fortsat, og måske endnu mere end nu, bliver integreret i verdenshandelen. Dette betyder, at problemer vedrørende balancen udadtil, d.v.s. underskud

på de løbende poster på betalingsbalancen, ikke kan løses ved handelshindringer af forskellig slags.

- at der holdes fast ved de kapitalliberaliseringer, som er iværksat. Dette betyder, at færinger (og udlændinge) skal have fuld frihed til at overføre kapital til og fra Færøerne. Dette betyder også, at myndighederne ikke kan anvende kapitalhindringer i forbindelse med konjunkturstyring, problemer med betalingsbalanceunderskud eller i forbindelse med krisestyring, fx. når der er uro på det hjemlige kapitalmarked (kapitalflugt).
- at valutaordningen, der anvendes på Færøerne, fortsat bliver en "*currency board-ordning*" eller en ordning, hvor andet lands eller andre landes valuta fuldt ud kan anvendes på Færøerne. Dette betyder fx. at myndighederne ikke kan bruge *seignorage*⁴⁵ som offentlig finansiering eller at ned- og opskrive valutaen som værktøj i den økonomiske styring. Selv om disse bindinger vedrørende valutaforholdene findes, så kan der opstå grundlæggende spørgsmål i fremtiden, som der skal tages stilling til. Der forsøges derfor senere at belyse de muligheder, fordele og ulemper, som kan påvirke, hvilken valutaordning der bruges.

Sammenfatning

Gruppen mener, at forudsætningen for at føre en fornuftig økonomisk politik på Færøerne allerede er lagt ved aftalen mellem den danske regering og Færøernes landsstyre af 10. juni 1998. De færøske myndigheder har nu hele ansvaret for den færøske økonomi. Dette gælder derfor allerede nu og bliver ikke meget anderledes i en suveræn færøsk stat.

Den færøske myndigheder har i flere tilfælde haft stærke økonomiske værktøjer, men har ikke anvendt disse værktøjer fornuftigt. Der har heller ikke været klare grænser mellem penge- og finanspolitikken, og der har heller ikke været tilstrækkelig klare formuleringer for konjunkturpolitikken. Dette har vist sig på den måde, at myndighederne i flere tilfælde har ført en stimulerende politik, når omstændighederne tydede på det omvendte, og har bremset for hårdt op, når omstændighederne tydede på en stimulerende politik.

Den danske nationalbank har i hovedsagen ført pengepolitik for hele det danske valutaområde og har ikke ønsket at føre en særlig pengepolitik for Færøerne. På den anden side kan det heller ikke siges, at de færøske myndigheder har ført velbegrundet og fornuftig pengepolitik med de værktøjer,

⁴⁵ Seignorage kan beskrives som forskellen mellem en mønts eller pengeseddels nominelle værdi og udgifter ved at fremstille mønten/sedlen.

der har været til rådighed, snarere tværtimod. På det finanspolitiske område har finanspolitikken mellem land og kommuner heller ikke været samordnet.

Den færøske økonomi er også inddraget i at internationalisere vare-, tjeneste- og kapitalmarkederne. Men det kan ikke siges, at de færøske myndigheder bevidst har iværksat så omfattende tilpasninger i rammerne for den økonomiske politik, således som mange andre lande har gjort.

De pengepolitiske værktøjer bliver færre i fremtiden. Finanspolitikken på Færøerne vil i fremtiden også blive et mere betydende økonomisk politisk styringsværktøj.

Kapitel 9: Økonomisk politik - konjunkturudjævning

Indledning

For økonomer er begrundelsen for at føre konjunkturpolitik ofte, at en ujævn udvikling i økonomien i sig selv må betragtes som et "risiko-element", der får investorer til at foretage færre og mindre investeringer end ellers. Det medfører en lavere vækst i økonomien end under en stabil konjunkturudvikling.

En anden begrundelse for, at det offentlige søger at udjævne de økonomiske udsving, er de sociale omkostninger ved økonomiske udsving. Voldsomme økonomiske op- og nedture rammer forskellige samfundsgrupper forskelligt og vilkårligt. Krisen for få år siden er et eksempel herpå. Den tredje grund til at føre en bevidst konjunkturpolitik er ønsket om at modvirke inflation. Det færøske finansmarked er nu om dage meget "integreret" i det internationale finansmarked, hvilket betyder, at renteniveauet på Færøerne er tæt knyttet til det internationale renteniveau. Det lave internationale renteniveau hænger sammen med den lavere internationale inflation. Prisudviklingen på Færøerne bliver som man måtte forvente påvirket af den udenlandske prisudvikling f.s.a. import og eksport af varer og tjenesteydelser. Men færinger påvirker også selv prisudviklingen - og hér gælder de generelle økonomiske grundsætninger om udbud og efterspørgsel. Er der fart på økonomien, er det alt andet lige lettere for en udbyder at få en højere pris.

Vækst i økonomien betyder sædvanligvis fuld beskæftigelse - heldigvis - men der kan også opstå problemer ved det. Ved et lavt renteniveau og en inflationsdrivende indenlandsk efterspørgsel, er der stor fare for, at husholdningernes, virksomhedernes, fagforbundenes og de offentlige institutioners opsparing mister deres værdi. Det kan have en stor indvirkning på fordelingen af goder imellem de forskellige samfundsgrupper. Det problem har der imidlertid ikke været gjort meget ud af i debatten om, hvordan den økonomiske politik skal tilrettelægges.

Ændringer i de makropolitiske rammer de senere år

Begrundelsen for at føre konjunkturpolitik er som vi har set at varetage husholdningernes og virksomhedernes langtidsinteresser. Et problem i færøsk politik som i de fleste andre demokratiske lande er, at der lægges stort pres på den enkelte politiker for at varetage vælgerskabets mere kortsigtede interesser. Vores politisk/økonomiske system har været skruet sådan sammen, at det er "opportunt" for de politiske magthavere at opkræve mindre eller for lidt skat, eller at lade de offentlige udgifter vokse hér og nu, selv om dette igennem en længere periode kan forårsage, at den offentlige økonomi og økonomien som helhed påtvinges en hård omstillingsproces.

Det har også været et stort problem på Færøerne, at den økonomiske politik har været konjunkturforstærkende i uheldig grad. Man har forøget udgifterne og mindsket skatterne når landskassen har haft en gunstig situation, f.eks. under højkonjunkturer, hvor husholdninger og virksomheder generelt har haft mindst brug for "hjælp" fra de offentlige kasser.

Det er derfor et grundlæggende spørgsmål, hvordan færinger sikrer sig bedre muligheder for at få varetaget deres langtidsinteresser, når der foretages politiske indgreb.

Inden det spørgsmål bliver behandlet nærmere, beskrives nogle væsentlige institutionelle forbedringer inden for de senere år, som kan siges at understøtte en langsigtet økonomisk politik.

Styrelsesmæssige forhold (herunder juni 98-aftalen)

I betænkningen om Færøernes styrelsesmæssige forhold, offentliggjort i december 1993, blev det påvist, at Færøerne havde en utidssvarende styrelsesordning. I stedet for den traditionelle tredeling af magten i lovgivende, udøvende og dømmende myndighed, var der på Færøerne en tvedeling, således at forstå, at den dømmende magt lå hos uafhængige domstole, men at der ikke var nogen klar adskillelse imellem den lovgivende og den udøvende magt. Den manglende adskillelse mellem lovgivende og udøvende magt kom også til udtryk i økonomiske anliggender, herunder den økonomiske politik. Et andet problem var, at der ikke var nogen enkeltinstitution med entydigt ansvar for økonomien som helhed, eftersom adskillige råd og nævn, også lagtingsudvalg samt landsstyret fungerede som udøvende magt - dog uden overordnet koordinering.

Den interne ansvarsfordeling i landsstyret for den økonomiske politik var også uklar, fordi landsstyremedlemmernes afgørelser blev truffet under kollektivt ansvar.

En vigtig ændring fandt sted vedrørende disse forhold med vedtagelsen af lagtingslov nr. 103 af 26. juli 1994 om Færøernes styrelsesordning. Ved denne lov blev adskillelsen mellem den lovgivende og den udøvende magt gjort klarere. I styrelsesloven og følgelovgivningen om landsstyrets ansvar blev ansvarsfordelingen imellem landsstyremedlemmerne tilsvarende præciseret, så det enkelte landsstyremedlem nu har fået det fulde ansvar for sit sagsområde. Ansvaret for den udøvende del af den overordnede økonomiske politik skulle herefter være hos landsstyremanden for finans- og økonomiforhold.

Landets bevillingssystem

I 1996 indførte landskassen et nyt bevillingssystem. Formålet var at skabe forudsætninger for en effektiv økonomistyring. Grundlaget under bevillingssystemet er bruttoprincippet, hvorefter udgifter og indtægter bevilges særskilt, så stigende indtægter ikke giver hjemmel til at afholde merudgifter.

For landsstyre og langting har dette medført, at finanslovsopstillingen er blevet betydelig enklere, så hver enkelt landsstyremedlem bedre kan følge med i, hvordan bevillingerne anvendes, og føre bevillingsmæssigt tilsyn på sit sagsområde. Systemet har nogle klare formelle regler for, hvordan landskassen kan disponere. Føroya Gjaldstova (Færøernes Regnskabsdirektorat) administrerer landets økonomistyringssystem.

Landsbanken - pengepolitik

Landsbanken blev stiftet i 1988 og begyndte for alvor at virke i 1992 efter ændring af loven om landsbanken. I landsbankloven, som blev vedtaget allerede i 1978, fastlagde lagtinget for første gang ansvaret for, hvordan den makroøkonomiske politik på Færøerne skulle føres. I formålsbestemmelsen anføres, at banken "skal være med til at pleje samfundsmæssige interesser med det formål at bevare trygge finansielle forhold på Færøerne og en stabil udvikling af det færøske samfund". Institutionen har dog haft begrænsede redskaber til at forfølge konjunkturmålsætningen.

På nogle områder kan institutionen imidlertid bidrage til makroøkonomisk stabilisering. Landskassen har siden lovændringen i 1992 været forpligtet til at have likvide reserver i Landsbanken, svarende til mindst 15% af BNI. Selv om en sådan likviditetsreserve ikke er særlig stor, når man betragter konjunkturudsving i historisk sammenhæng, kan ordningen være

medvirkende til, at tilpasninger i den økonomiske politik nu vil begynde noget tidligere ved faldende konjunkturer.

Landsbanken fastlægger sin likviditet, dvs. den offentlige kærnesektors likviditet, under hensyntagen til indenlandske likviditetsforhold, landskassens likviditetsbehov, overskud og risiko. I den nuværende højkonjunktur er det en vigtig målsætning for landsbanken, at den offentlige sektors likviditet - et beløb svarende til godt 20% af BNI - ikke bør placeres på Færøerne som under den seneste højkonjunktur, men i udlandet.

En anden institutionel tilpasning i pengepolitikken vedrører en sædvane, som havde udviklet sig frem til krisen. Det var almindeligt, at landsstyret og lagtinget anvendte mange selektive, ikke-markedstilpassende pengepolitiske redskaber. Dette skete gennem landskassekautionerne og de direkte udlån fra landskassen og de offentlige fonde. Disse redskaber blev anvendt på en sådan måde, at det almindelige forhold mellem långiver og låntager blev uklart. Der var ingen sammenhæng mellem investeringsrisikoen og den rente, investor skulle betale, eftersom det offentlige udgjorde et mellemlid mellem finansieringskilden og investor ved i vidt omfang at påtage sig tabsrisikoen. Af den grund blev finansieringsinstitutternes væsentlige kreditvurderingsrolle i forbindelse med de pågældende projekter nedtonet. Resultatet blev "inoptimal ressourceallokering".

Mange af de love, som gav landskassen hjemmel til at kautionere og udlåne er nu ophævede. Ligeledes er udlånene og kautionerne faldet betydeligt de senere år, og det synes som om en ny sædvane er opstået, hvor den politiske ledelse overlader til investorer og kapitalformidlere selv at afgøre, om en investering skal foretages eller ej.

Denne nye sædvane er - hvis den fortsætter - væsentlig ved eventuelle kommende økonomiske tilbageslag. For i modsætning til tidligere, hvor en meget stor andel af kreditrisikoen lå hos de to grundlæggende samfundsinstitutioner, landskassen og pengeinstitutterne, er situationen nu en anden. Flere økonomiske enheder vil skulle fordele den økonomiske tilbagegang, hvis der kommer en sådan, og dette kan også indebære, at omstillingsprocessen ikke bliver så voldsom, som under krisen først i 90'erne.

Erhvervslovgivningen

Erhvervslovgivningen er på væsentlige områder blevet moderniseret. Det, der hér kan være væsentligt for konjunkturudviklingen er, at lovgivningen stiller store krav til virksomhederne om regnskabsaflæggelse og offentliggørelse.

Lovgivningen kræver også, at virksomhedernes ledelser skal tage initiativer, hvis aktiekapitalen falder under en vis grænse. Lovgivningen om finansiel virksomhed er også ajourført, så næsten hele lovgivningen nu er på linie med den tilsvarende regulering i Danmark og EU. Enkelte områder, som kan vise sig at få betydning på Færøerne, er dog endnu ikke lovreguleret. Det gælder f.eks. investeringsforeninger⁴⁶ og realkreditforeninger⁴⁷.

Disse lovændringer har højnet informationsniveauet om aktiviteten i erhvervslivet og de finansielle institutioner. Derfor vil eventuelle faresignaler nu tidligere blive synlige tidligere for beslutningstagere vedrørende forbrug, investeringer, finansiering m.v.⁴⁸

Selvvirkende konjunkturudjævnere⁴⁹ - ALS

Den økonomiske teori siger, at skattesystemet og de sociale ydelser kan virke konjunkturudjævnende.

Hvis lagtinget ikke ændrer skatte- og afgiftssatser, vil en stigende indenlandsk efterspørgsel udløse pres på det private. Ved en progressiv skatteskala, vil det relative skattetryk på A- og B-indkomster også vokse, og omvendt.

Lovbundne udgifter, særlig inden for socialvæsenet, virker på samme måde konjunkturudjævnende. Arbejdsløshedsforsikringen (ALS) er en nyskabelse i og med, at man tager højde for nedgangsperioder, når arbejdsløsheden er lille. Totaløkonomisk burde denne ordning virke konjunkturudjævnende; i praksis har den været delvis konjunkturforstærkende, fordi indbetalingerne til ordningen begyndte og steg under konjunkturfaldet, hvor de under de senere års stigende konjunkturer, er faldet.

⁴⁶ Dansk sagsområde

⁴⁷ Særanliggende siden 1948

⁴⁸ Chr. Sørensen: „Disse reformer nævnes her, eftersom de må formodes at virke stabiliserende i makroøkonomisk henseende, fordi faresignaler bliver synligere på et tidligere tidspunkt end førhen som følge af rapporteringskrav til aktieselskaber og andre, og fordi „indhug“ i selskabernes aktiekapital tvinger virksomhedsledelserne til at indlede visse procedurer. Dette var ikke tilfældet i 1980'erne, hvor konkursloven – populært sagt – var sat ud af kraft på Færøerne.“

⁴⁹ Det danske fagudtryk er "automatiske stabilisatorer"

Finanspolitikken - ordninger, som i højere grad sikrer de økonomiske langtidsinteresser

Strategiske betragtninger

Udvalget finder, at hovedredskabet i konjunkturreguleringen er finanspolitikken. Det er en konklusion, de fleste små, udviklede lande er kommet frem til.

Hovedårsagen - at pengepolitikken ikke længere kan anvendes i konjunkturstyringen i små lande - er som tidligere nævnt at finde på de internationale finansielle markeder. Der, hvor de færøske myndigheder har haft mulighed for at påvirke den økonomiske udvikling med pengepolitiske instrumenter, har ulemperne efter udvalgets opfattelse været betydelig større end fordelene. Der har været tale om forvridende instrumenter, f.eks. i forbindelse med de offentlige udlånsordninger og kautionsstillelser, som også har medført en uheldig koncentration af risiko omkring få samfundsinstitutioner. Disse instrumenter bør i fremtiden - om overhovedet - anvendes med meget stor varsomhed og i meget begrænset omfang. Andre pengepolitiske instrumenter - f.eks. regulering af den offentlige likviditet og udvikling af de indenlandske finansielle markeder - kan være nyttige i hele styringen af økonomien, men kan ikke betragtes som stærke konjunkturinstrumenter. De kan dog understøtte finanspolitikken og medvirke til at langtidsstabilisere økonomien.

Finanspolitikken må som nævnt betragtes som hovedinstrumentet i den overordnede økonomiske styring. Og det hovedspørgsmål, vi må sætte os, er, hvordan færinger sikrer en sund økonomisk styring med disse instrumenter. Mere præcist kan vi spørge os selv:

Hvordan kan vi skabe omstændigheder, der gør det muligt at tilrettelægge finanspolitikken så langtidsinteresserne for fortin frem for de kortsigtede hensyn ?

Det er et spørgsmål, som ikke kun færinger har stillet sig selv, men er forhold, der er blevet belyst grundigt i mange demokratiske lande. I IMF-redegørelsen *World Economic Outlook*, maj 1996, bliver dette emne behandlet, og hér bliver årsagerne til nutidens finanspolitiske problemer beskrevet således:

„First and foremost has been the growth of public pensions, social spending, and other transfers. In most cases, governments have found it easier to increase revenues to try to cover these spending increases, or to allow deficits to widen, than to tackle underlying problems. In some cases, this spending growth has been related to the transformation of targeted social safety nets

*into universal benefits. A particular problem has been that as well-intentioned social support have become more generous and widely available, the number of beneficiaries has increased sharply. Special interest lobbying has compounded these problems and made reform extremely difficult.. Indeed, these problems have led democracies, which seem to have intrinsic difficulties in saying no to well-organized groups, to search for new policy approaches."*⁵⁰

Der har rundt om i verden været anlagt mange strategier for at søge at løse disse problemer; krav om balance på finansloven, *fiscal responsibility act*, konvergenskrav, stabilitetsaftaler og lignende mål og ideer er blevet indkorporeret i grundlove og styrelsesordninger.

Der er forskelligt, hvor godt de er lykkedes. Der er eksempler på lande, som har opstillet meget strenge juridiske bindinger på finanspolitikken, og alligevel ikke har haft held til at sikre en ansvarlig finanspolitik, hvor omvendt juridisk meget friere institutionelle forhold i andre lande er forekommet mere succesfulde.

Udvalget har behandlet to grundstrategier til sikring af en langsigtet finanspolitik:

1. Institutionelle bindinger på finanspolitikken
2. Forbedringer af nuværende systemer, og begrænsninger, den politiske ledelse pålægger sig selv

Ad 1. En grundidé på dette område er formelle begrænsninger for finanspolitikken i styrelsesordningen (eller en eventuel grundlov). Eksempler herpå, som har været nævnt, er:

- Forbud imod, at landskassen (det offentlige) kan optage lån til at finansiere udgifter
- Gælds begrænsninger: Det offentlige må ikke skylde mere end x% af BNI
- Et fagligt, politisk uafhængigt, konjunkturråd med kompetence over visse finanspolitiske instrumenter. Konkret kunne det være en hjemmel til at opkræve skat til landskassen. Eksempler på anvendelse af sådanne redskaber kunne være: Landsstyret/lagtinget iværksætter stimulerende tiltag igennem afgiftslettelser og stigende offentlige udgifter. Konjunkturrådet gør opmærksom på, at disse tiltag bør neutraliseres, fordi økonomien er ophedet. De politiske myndigheder tager ikke anmodningen til efterretning. Derfor forhøjer

⁵⁰ IMF, World Economic Outlook, maj 1996, Focus on Fiscal Policy, side 47

konjunkturrådet "konjunkturskatten", som er en proportionalskat på hele den personlige indkomst, med en faktor, som rådet skønner vil dæmpe den indenlandske efterspørgsel i nogenlunde samme omfang, som de politiske tiltag stimulerede den.

Udvalget finder ikke, at grundstrategien med styrelsesmæssige begrænsninger for finanspolitikken er en farbar vej. Hovedproblemerne er, at strategien kan betegnes som udemokratisk. Strategien bygger på mistillid til politikerne og det politiske system som helhed, ved at tilskynde til, at politikerne afgiver lovgivningskompetencen og den udøvende magt, når det drejer sig om de finanspolitiske rammer.

Der er også fare for, at strategien kan undergrave de forbedringer vedrørende en klarere ansvarsplacering for den samlede økonomi, som allerede er sket ved styrelsesloven og i juni 98-aftalen. Nedenfor uddybes derfor de forbedringer, som kan ske igennem strategi 2: Forbedringer af de nuværende ordninger, og begrænsninger, som den politiske ledelse pålægger sig selv.

Finanspolitikken - forbedringer i forhold til nuværende praksis

Ansaret for finanspolitikken og for at koordinere finanslovsarbejdet påhviler formelt landsstyremanden for finans- og økonomiforhold. Finansloven bliver til på den måde, at landsstyremanden for finans- og økonomiforhold fremlægger et finanslovsforslag for lagtinget den 1. oktober i budgetåret. Herefter undergives forslaget tre lagtingsbehandlinger før den endelige finanslov vedtages - senest den 31. december i budgetåret. Lagtinget kan under behandlingerne foretage ændringer i finanslovsforslaget eller vedtage det fremlagte forslag uændret.

Finanslovsforslaget bliver udarbejdet i det færøske finansministerium - Fíggjarmálastýrid. Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold forestår arbejdet. Processen begynder med rammeforhandlinger med de øvrige landsstyremedlemmer i februar/marts måned. Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold har først et indledende møde med hver enkelt landsstyremedlem. Under disse møder fremlægger landsstyremedlemmerne deres ønsker og prioriteringer vedrørende driften af deres sagsområder for landsstyremanden for finans- og økonomiforhold. Efter de indledende møder behandler landsstyremanden materialet og kommer med en samlet vurdering af udgiftsniveauet.

Når landsstyremanden for finans- og økonomiforhold har behandlet materialet, udarbejdes en plan, hvor hele landets økonomiske situation vurderes tillige med behovene på de forskellige

ressortområder. Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold beslutter herefter, hvad der er mest hensigtsmæssigt - om udgifterne skal forøges, nedsættes eller være uforandrede.

Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold fremlægger siden på et landsstyremøde et rammeforslag for de øvrige landsstyremedlemmer. Når alle er blevet enige om rammeforslaget, bliver det underskrevet. Hvert enkelt landsstyremedlem skal så i samarbejde med administrationen få rammeforslaget til at hænge sammen. Efterfølgende kommer de enkelte landsstyremedlemmer igen til møde med landsstyremanden for finans- og økonomiforhold, normalt i august måned, og nu kan forhandlingerne blive både langvarige og besværlige - alt efter hvordan landsstyremedlemmerne har overholdt rammeforslaget. Herefter påbegyndes en prioritering af udgifterne på hvert enkelt sagsområde.

Denne finanslovsprocedure er ny, og er opstået i forbindelse med den ny styrelseslov. Proceduren blev brugt første gang i 1996. Tidsrammerne er, at finanslovsforslaget skal være fremlagt inden 1. oktober, og at finansloven skal være vedtaget inden den 1. januar i finansåret. Landsstyremedlemmerne har nu hver sit ansvarsområde, og blander sig ikke i hinandens ressortområder.

Medens finanslovsforslaget er under udarbejdelse, og før det bliver fremlagt for lagtinget, er det stort set kun landsstyremedlemmerne, der ved, hvilken finanspolitik, der påtænkes næste år. Oppositionen ved næsten intet, og offentligheden får ingenting at vide førend finanslovsforslaget fremlægges.

Det er som sagt landsstyremanden for finans- og økonomiforhold, som har det formelle ansvar for finanspolitikken. Landsstyremanden har i øjeblikket særdeles gode muligheder for at føre en ekspansiv finanspolitik, selv om konjunkturerne i samfundet tilsiger en kontraktiv politik. Det står i koalitionsgrundlaget, at landsstyret skal arbejde for skatte- og afgiftslettelser i denne valgperiode. Det er meget vanskeligt at nedbringe udgifterne når det tages i betragtning, at samfundet er på vej ud af en krise, og at de offentlige udgifter faldt meget i kriseårene.

Noget andet, som gør det svært at føre en overordnet finanspolitik på Færøerne er, at der ikke er overensstemmelse imellem kommunernes finanspolitik og landets. Kommunerne kan i princippet drive en ekspansiv finanspolitik, hvor landet driver en kontraktiv, og omvendt.

Kommunernes skatteindtægter er tilsammen næsten lige så store som landskassens, og kommunerne kan således i princippet neutralisere landskassens finanspolitik.

Udvalget anbefaler derfor, at der sker ændringer i det finanspolitiske arbejde for at sikre:

- En troværdig overordnet finanspolitik
- Gennemskuelighed
- Sammenhæng imellem plan og udførelse
- Koordinering af landskassens, kommunernes og andre offentlige, økonomiske enheders efterspørgsel

Det anbefales, at der iværksættes en fire-trins proces for finanslovsarbejdet. Den største nyskabelse er en lagtingsdebat om finanspolitikken, og at kommuner og andre offentlige institutioner inddrages i finanspolitikken, herunder kommunale fællesskaber og offentlige aktieselskaber. Processen kan helt eller delvis se således ud:

1. trin. Arbejdet henimod næste års finanspolitiske ramme begynder med en generaldebat i tinget i februar/marts måned. Emnet er den makroøkonomiske situation og udsigterne herfor. Tinget bør under denne behandling konkludere, hvordan næste års finanspolitik skal være. Tinget skal med andre ord tage stilling til, om det offentlige skal virke for en stimulering af økonomien, eller om finanspolitikken skal være afdæmpet eller neutral.

Det foreslås, at generaldebatten alene bør dreje sig om overordnede økonomiske forhold, og at institutioner og fagfolk, som beskæftiger sig med disse forhold, bliver indkaldt til høringsrunder. Det foreslås ligeledes, at generaldebatten behandler resultatet af den *rating* af den offentlige sektor (og økonomien som helhed), som internationalt anerkendte *rating*-institutter foretager først på året.

Rating af delstater, landsdele og byer er almindeligt forekommende ude i verden. Det er fagligt uafhængige institutter, som foretager en "kvalitetsbedømmelse" af den offentlige sektor og økonomien som helhed. En sådan rating vil belyse vigtige forhold som:

- den offentlige sektors og den samlede økonomis kreditværdighed - og i den forbindelse også, hvordan den offentlige sektor kan udnytte statens kreditværdighed

- undersøgelser af, hvilke politiske ordninger og tiltag, der bør sættes i værk hvis der kommer tilbageslag i økonomien
- bedømmelse af den førte økonomiske politik

Lagtinget bør dog ikke i generaldebatten tage stilling til, hvilke konkrete dæpende eller ekspansive tiltag, som skal sættes i værk. Det er et spørgsmål, som bliver behandlet i 2. og 3. trin.

2 *trin* er at fastsætte en finanspolitisk ramme for hele den offentlige sektor, dvs. landskassen, kommunerne og offentlige institutioner. Sådan sikres en sammenhængende finanspolitik for landskassen og kommunerne. Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold gør dette i marts/april måned.

3. *trin* er forhandlinger imellem landsstyremanden for finans- og økonomiforhold og kommunerne om, hvordan den finanspolitiske ramme skal fordeles mellem land og kommuner. Landsstyremanden kan selvsagt ikke forhandle med hver enkelt kommune, men med et fællesskab, som har mandat fra alle kommuner. Et sådant kommunalt fællesskab bør måske stiftes ved lov. Disse forhandlinger foregår i april-juli, samtidig med forhandlingerne med de øvrige landsstyremedlemmer. Når fordelingen af rammerne er fastlagt, er det det kommunale fællesskab, som skal forhandle med de enkelte kommuner.

4. *trin* er så fremlæggelsen og behandlingen i kommunerne af de økonomiske rammer. Dette sker som nu 1. oktober.

Det foreslås også, at der ved fremsættelse af lovforslag for lagtinget skal følge beregninger over forslagets indvirkning på den samlede økonomi.

De politiske myndigheder på New Zealand har udarbejdet et regelsæt, som skal sikre større gennemsikuelighed og en stabil økonomisk politik. Regelsættet, som har været optrykt i *IMF-World Economic Outlook*, maj 1996, er gengivet nedenfor:

Det New Zealandske finans-regelsæt

Regelsættet (*New Zealand's Fiscal Responsibility Act*), som blev vedtaget i 1994, repræsenterer en nyskabelse inden for fornuftig finanspolitisk tænkning.

Hensigten er, at regelsættet skal gøre det muligt at gennemskue finansielle-, økonomiske og øvrige regeringstiltag:

- at sikre en uafhængig vurdering og at dokumentere finanspolitikken
- at lette parlamentariske og offentlige undersøgelser af budgetterne og
- at stimulere en målrettet langtidsbudgettering

Regelsættet foreskriver ansvarligt finanslovsarbejde, og omfatter opstillingen af mål, som vil højne finanslovens informationsværdi.

Hovedprincipperne i en *ansvarlig finanspolitik* (som defineret i regelsættet) er bl.a. at fastholde en forsigtig politik for statsgælden, ved at tilpasse de offentlige budgetter så der løbende er balance imellem overskuddet på finansloven og statsgælden:

- at opnå og fastholde en tilstrækkelig opsparing i statskassen til at imødegå dårlige tider
- fornuftig styring i de finansielle og driftsmæssige problemer, der måtte komme. Der tænkes også på ubalancer i udlandsgælden
- at fremme en udgiftspolitik der svarer til skatteindtægterne (så udgifterne ikke stiger ude af proportion med skatteindtægterne)

Regelsættet skal således bidrage til at undgå de problemer, der opstår, når finansloven ikke overholdes.

Kravet om en stabil, forudsigelig skatteprocent sikrer en langsigtet finanspolitik, og gør det muligt at budgettere de fremtidige finansielle forpligtelser.

Regelsættet kræver også, at regeringen opstiller både kort- og langtidsplaner for finanspolitikken, men tillader dog afvigelser fra de valgte principper i en kortere periode, hvis regeringen kan forklare og begrunde dette. Regeringen skal i en sådan situation præcisere, hvornår de vedtagne principper igen kan forventes at blive overholdt. Regeringen kan f.eks. have sat grænsen for statsgælden til 30% af BNI i en kortere periode, mod et langsigtet mål på 20%.

Reglerne har også forøget informationsværdien af de tilgængelige oplysninger om de offentlige regnskabsposter. Det var et stort fremskridt, at de offentlige budgetter og regnskaber skulle overholde samme krav som den private sektor, f.eks. vedrørende god regnskabsskik osv.

Ændringen i regnskabsskik gjorde, at man gik fra et "kasseregnskab" til et løbende regnskab,

hvor der også blev udarbejdet et konsolideret regnskab for hele riget, "*The Crown*", som omfatter selve regeringen, Nationalbanken, de offentlige virksomheder og andre offentlige institutioner og aktiver. Et standardregnskab for hele riget ligner nu et koncernregnskab for en børsnoteret, privat virksomhed med lovbestemte oplysningsforpligtelser.

Statsregnskabet viser både status, driftsregnskab og en likviditetsoversigt, samt noter, der nøje beskriver forpligtelser og eventuelle kendte risici forude.

Der bliver nu oftere udarbejdet redegørelser, bl.a. en årlig budgetredegørelse, der belyser regeringens økonomiske strategi (her bliver de væsentligste områder inden for en ti-årig tidshorisont behandlet), en halvårlig status for den økonomiske og finansielle situation, en ajourført status ved årsafslutning, økonomiske og finansielle statusrapporter forud for hvert parlamentsvalg samt ajourførte månedsregnskaber for finansåret til dato.

Statusredegørelserne fremskriver også udgifter og indtægter i tre år, og beskriver de mest sandsynlige risici.

Disse løbende rapporter skal sikre, at ændringer i statens økonomiske situation hurtigt kommer til offentlighedens kundskab, herunder aktie- og værdipapirmarkedet.

Det er ikke længere muligt at skubbe et merforbrug foran sig eller skjule det. Hvis forbruget har været for stort, eller hvis der er driftsmæssige problemer, ses det straks i månedsregnskaberne som en vækst i pengeforbruget. Hvis budgetterne ikke overholdes ses det også på status som en nedgang i de offentlige aktiver. (Det offentlige resultat kan ikke forbedres ved at sælge aktiver, da det ikke påvirker det regnskabsmæssige driftsresultat).

Pengeforbruget fremgår af regnskabet, straks det har fundet sted. Det kan således ikke lade sig gøre at opspare reserver.

Beslutninger, som forøger de offentlige forpligtelser, ses som et tilsvarende fald i egenkapitalen. Den New Zealandske status 1994/95 (se nedenstående tabel) viser oplysningskravene efter de nye regler. Her står informative tal, som de ses i aktieselskabs-regnskaber (f.eks. tilgodehavender og lån), men også særlige statsoplysninger (f.eks. om landeveje og pengeomløbet).

Et problem med at opstille en status for det offentlige er, at det er vanskeligt at værdiansætte de offentlige aktiver (f.eks. landeveje, militærudstyr osv.). Og selv om det var muligt, er det også vanskeligt at føre dem ajour. Men de fleste aktiver i offentlige regnskaber er værdiansatte efter de samme principper som i private virksomheder. For eksempel optages fysiske aktiver (f.eks. bygninger og maskiner) til den afskrevne værdi.

Fremtidige, ufinansierede pensionsforpligtelser bliver medregnet under gæld/forpligtelser i regnskabet, eftersom det er en kontraktlig forpligtelse over for de offentligt ansatte.

Herimod fremgår almindelige pensioner og sociale ydelser ikke af status, eftersom staten hér ikke er kontraktligt forpligtet. Disse ydelser og pensioner fremgår dog af de redegørelser, der belyser regeringens økonomiske strategi.

Statens ret til at opkræve skatter indgår heller ikke som et aktiv.

Når statusopgørelsen skal læses og fortolkes, må det huskes, at ændringer i f.eks. værdiansættelsen af jord og fremmed valuta kan påvirke egenkapitalen voldsomt. Det er en af grundene til, at egenkapitalen ikke er en god indikator for den kortsigtede finanspolitik. Påvirkningen af egenkapitalen kan bedre vurderes ud fra driftsredegørelserne og likviditetsoversigten.

Med dette regelsæt og en lov om ansvarlig økonomisk politik (*Fiscal Responsibility Act*) har New Zealand taget et vigtigt skridt hen imod en mere synlig finanspolitik, og dermed også skabt incitament til større ansvarlighed. Noget sådant kunne også være relevant for andre nationer.

New Zealand: Statens status 1994/95

(mio. NZ-dollars. Finansåret sluttede i juli)

Aktiver		Passiver	
Omsættelige værdipapirer	6.523	Samlet gæld	57.646
Tilgodehavender	4.782	Forfalden gæld og provisioner	3.824
Offentlige ejendomme	16.420	Pengeomløbet	1.620
Faste ejendomme	13.432	Lån	44.096
Landevej	7.454	Pensionsforpligtelser	8.106
Andre aktiver	5.876	Egenkapital*)	-3.159
I alt	54.487	I alt	54.487

*) Egenkapitalen var positiv i december 1995

Gennemskuelighed i finanspolitikken

Det kan ofte være svært for offentligheden at danne sig et billede af, hvordan den førte politik virker. Landets nye bevillingssystem bør i langt større omfang end tidligere bruges efter sin hensigt, nemlig også at belyse den førte finanspolitik, herunder at vise indtægter og udgifters efterspørgseffekt.

Det bør være lettere for massemedierne og offentligheden som helhed at få et overblik, som virkelig viser den førte politik, her tænkes på månedlige opgørelser fra landskassen, som kunne lægges ud på internettet - og senere tilsvarende f.s.a. kommunerne.

Sammenfatning

Den nye styrelseslov fra 1993 har medført nogle væsentlige formelle ændringer. Der er nu en klarere adskillelse mellem landsstyremedlemmernes ressortområder, og hver enkelt landsstyremedlem har det fulde økonomiske og administrative ansvar for sit område. Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold har ansvaret for den udøvende og koordinerende del af finanspolitikken. Dette sikrer mere fasthed i den førte finanspolitik.

Finanslovsproceduren er ret ny, og blev prøvet første gang i 1996. Ordningen er ikke færdigudviklet, men det menes, at systemet i sig selv udgør et stort fremskridt i finanslovsarbejdet.

Udvalget har behandlet mulighederne for at fremme forskellige styrelsesmæssige tilpasninger. Det er besluttet, ikke at anbefale konkrete begrænsninger såsom maksimumsgrænser for gælden, låneoptagelsen eller underskuddet på finansloven. Den økonomiske fond, som bliver behandlet i et afsnit for sig, er et eksempel på en styrelsesmæssig begrænsning. Nedenfor behandles forslag om forbedringer i lovgivningsprocessen. Formålet er at sikre:

- En troværdig finanspolitik
- Gennemskuelighed
- Sammenhæng mellem planlægning og implementering
- Koordinering af efterspørgselseffekten fra landskassen, kommunerne og andre offentlige økonomiske enheder

Det anbefales, at der iværksættes en 4-trins proces for finanslovsarbejdet. Den væsentligste nyskabelse er en lagtingsdebat om finanspolitikken, og at kommunerne og andre offentlige

institutioner inddrages i finanspolitikken, også kommunale fællesskaber og offentlige aktieselskaber. Proceduren kan helt eller delvis se således ud:

1. trin. Arbejdet henimod næste års finanspolitiske ramme begynder med en generaldebat i tinget i februar/marts måned. Emnet er den makroøkonomiske situation og udsigterne herfor. Tinget bør under denne behandling konkludere, hvordan næste års finanspolitik skal være. Tinget skal med andre ord tage stilling til, om det offentlige skal virke for en stimulering af økonomien, eller om finanspolitikken skal være afdæmpet eller neutral.

Det foreslås, at generaldebatten alene bør dreje sig om overordnede økonomiske forhold, og at institutioner og fagfolk, som beskæftiger sig med disse forhold, bliver indkaldt til høringsrunder. Det foreslås ligeledes, at generaldebatten behandler resultatet af den *rating* af den offentlige sektor (og økonomien som helhed), som internationalt anerkendte *rating*-institutter foretager først på året.

Rating af delstater, landsdele og byer er almindeligt forekommende ude i verden. Det er fagligt uafhængige institutter, som foretager en "kvalitetsbedømmelse" af den offentlige sektor og økonomien som helhed. En sådan rating vil belyse vigtige forhold som:

- den offentlige sektors og den samlede økonomis kreditværdighed - og i den forbindelse også, hvordan den offentlige sektor kan udnytte statens kreditværdighed
- undersøgelser af, hvilke politiske ordninger og tiltag, der bør sættes i værk hvis der kommer tilbageslag i økonomien
- bedømmelse af den førte økonomiske politik

Lagtinget bør dog ikke i generaldebatten tage stilling til, hvilke konkrete dæmpende eller ekspansive tiltag, som skal sættes i værk. Det er et spørgsmål, som bliver behandlet i 2. og 3. trin.

2 trin er at fastsætte en finanspolitisk ramme for hele den offentlige sektor, dvs. landskassen, kommunerne og offentlige institutioner. Sådan sikres en sammenhængende finanspolitik for landskassen og kommunerne. Landsstyremanden for finans- og økonomiforhold gør dette i marts/april måned.

3. *trin* er forhandlinger imellem landsstyremanden for finans- og økonomiforhold og kommunerne om, hvordan den finanspolitiske ramme skal fordeles mellem land og kommuner. Landsstyremanden kan selvsagt ikke forhandle med hver enkelt kommune, men med et fællesskab, som har mandat fra alle kommuner. Et sådant kommunalt fællesskab bør måske stiftes ved lov. Disse forhandlinger foregår i april-juli, samtidig med forhandlingerne med de øvrige landsstyremedlemmer. Når fordelingen af rammerne er fastlagt, er det det kommunale fællesskab, som skal forhandle med de enkelte kommuner.

4. *trin* er så fremlæggelsen og behandlingen i kommunerne af de økonomiske rammer. Dette sker som nu 1. oktober.

Det foreslås også, at der ved fremsættelse af lovforslag for lagtinget skal medfølge konsekvensberegninger af forslagets indvirkning på den samlede økonomi.

Kapitel 10: Valutasystemet

Indledning

Færøerne har i dette århundrede haft tre valutasystemer. Frem til 1940 var det gyldige betalingsmiddel den danske krone. I 1940 tilskyndede englænderne til, at der blev oprettet et currency-board-system. Dette betød, at den færøske krone blev bundet til det britiske pund. Ordningen indebar, at der for hver krone, som blev sat i omløb på Færøerne, som sikkerhed blev bundet et tilsvarende beløb i britiske pund i engelske pengeinstitutter.

I 1949 blev en ny currency-board ordning sat i kraft, hvor dækningsreglerne blev ændret, så det færøske seddelomløb fuld ud skulle dækkes med danske kroner i omregningsforholdet 1:1. Det skete ved folketingslov nr. 248 af 12. april 1949.

Færøerne har som bekendt egne pengesedler, men benytter dansk skillemønt. Sedlerne trykkes i Danmarks Nationalbank; Lagtinget og statsministeriet forhandler om sedlernes udseende. De færøske sedler er gyldigt betalingsmiddel på Færøerne, men ikke i Danmark.

Pengevæsenet er et sagsområde, som har henhørt under statsministeriet. Det færøske pengevæsen har siden marts 1998 hørt under økonomiministeriet. På Færøerne er det Rigsombudsmanden og landsstyremanden i finansanliggender (som landsstyret vælger), der træffer afgørelse.

Værdien af det færøske seddelomløb er lige som det danske en gældspost på Nationalbankens balance.

Bogføringsteknisk sættes de færøske sedler i omløb ved at et færøsk pengeinstitut beder om at få penge flyttet fra egen konto i Nationalbanken over på en konto tilhørende Rigsombudet. Samtidig belaster nationalbanken kontoen for seddelomløb på Færøerne, og der modposteres på Rigsombudets konto.

Denne fremgangsmåde indebærer, at Nationalbanken oppebærer ”mønt-gevinsten”, som indgår i institutionens driftsresultat. Landskassen får andel i den del af Nationalbankens overskud, som udbetales til staten. Landskassens andel af dette overskud beregnes som forholdet imellem det færøske seddelomløb og hele rigets seddelomløb ved årsskifte.

Kort om de forskellige typer valutasystemer

Grundlæggende kan der opstilles to former for valutasystemer:

- et currency-board-system⁵¹
- et centralbanksystem⁵²

Almindeligvis bruges en currency-board system til at opretholde en fast kurs i international sammenhæng over for en stor valuta, som vi her kan kalde grundvaluta. Et currency-board system kan også sikre en fast kurs over for flere udvalgte valutaer (currency-basket). Det mest udbredte er dog, at den kun bygger på én grundvaluta.

Et currency-board-system defineres som en institution, der udsteder primære betalingsmidler, dvs. mønter, sedler og eventuelt også andre reserver til erhvervsdrivende banker til gengæld for finansielle krav i fremmed valuta - særlig i grundvalutaen⁵³. I lande med en currency-board ordning, er det til forskel fra lande med centralbanker almindeligt, at de erhvervsdrivende banker anbringer - og af og til bliver tvunget til at anbringe - en stor del af deres reserver i pantebreve og andre værdipapirer i grundvalutaen.

Forskellene imellem disse to systemer består i de sikkerheder, som ligger bag pengemængden⁵⁴, hvilket kan belyses ved nedenstående konto-opstilling for de to systemer.

⁵¹ Der henvises ofte på Færøerne til denne ordning som "valutasamarbejde" eller "valutaunion".

⁵² I daglig tale kaldet "selvstændig valuta". Denne analyse bygger på John Williamson, "What Role for Currency Boards?", *Institute for International Economics*, 1995.

⁵³ I historisk sammenhæng hører valutasystemer, der er baseret på metaldækning - guld og sølv - til currency-board systemerne.

⁵⁴ I pengeteori/pengepolitik arbejdes der med forskellige begreber for pengemængden. Den primære pengemængde, også kaldet M0 eller "den monetære base", er sedler og mønter, der cirkulerer i økonomien. Et bredere pengemængdebegreb omfatter også anfordringsindskud i pengeinstitutter, bundne indlån og omsættelige værdipapirer.

Currency-board-system

Aktiver	Passiver
Likvide aktiver i grundvalutaen	Sedler og mønter i omløb (Indskud fra erhvervsdrivende banker) Nettoværdi

Centralbanksystem

Aktiver	Passiver
Likvide aktiver i fremmed valuta Indenlandske krav (statens gæld)	Sedler og mønter i omløb Indskud fra erhvervsdrivende banker Nettoværdi

Ordrede valutaforhold i fremtiden

I Maastricht-aftalen fik Danmark tilladelse til at have en særlig ordning for de opgaver, som Nationalbanken varetager i Grønland og på Færøerne. Dette skete i en protokol med denne formulering:

”PROTOKOL vedrørende Danmark.

DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER, SOM ØNSKER at løse visse særlige problemer i forbindelse med Danmark, ER BLEVET ENIGE OM følgende bestemmelser, der knyttes som bilag til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab:

Bestemmelserne i artikel 14 i protokollen om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank berører ikke Danmarks Nationalbanks ret til at udføre sine nuværende opgaver vedrørende de dele af Kongeriget Danmark, der ikke udgør en del af fællesskabet.”

De dele af artikel 14 i protokol i den danske bekendtgørelse af Maastricht-aftalen vedrørende vedtægterne for ESCB og ECB, som er væsentlige i denne sammenhæng, er:

„Artikel 14: De nationale centralbanker

14.1. I overensstemmelse med Traktatens artikel 108 sikrer hver Medlemsstat senest på datoen for ESCB's oprettelse, at dens nationale lovgivning, herunder statutterne for dens nationale centralbank, er forenelige med Traktaten og denne statut.

...

14.3. De nationale centralbanker udgør en integrerende del af ESCB og skal udføre deres funktioner i overensstemmelse med ECB's retningslinjer og instrukser. Styrelsesrådet træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at retningslinjer og instrukser fra ECB efterleves, og det kan forlange, at alle nødvendige oplysninger stilles til rådighed for det. 14.4. De nationale centralbanker kan udføre funktioner, som ikke er nævnt i nærværende statut, medmindre Styrelsesrådet med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer beslutter, at disse funktioner strider mod ESCB's mål og opgaver. Sådanne funktioner udføres på de nationale centralbankers eget ansvar og for deres egen regning og risiko og betragtes ikke som en del af ESCB's funktioner.“

Herved blev det efter alt at dømme slået fast, at Danmarks Nationalbank *kan* fortsætte med at varetage sine opgaver vedrørende den færøske currency-board ordning. Spørgsmålet er så, om Nationalbanken vil - eller skal - og under hvilke betingelser, dette kan ske.

Den danske kroen og EURO'en⁵⁵

Et vigtigt spørgsmål er, hvorvidt Danmark går med i EURO-samarbejdet eller ikke. Som tidligere nævnt har Danmark afgjort, ikke at gå med i dette samarbejde sammen med væsentlige samhandelspartnere som England og Sverige. Det er der flere grunde til.

Hvis et land går med i EURO'en, afgiver det muligheden for at devaluere. Hvis der føres en forsvarlig finanspolitik, er dette normalt hverken nødvendigt eller ønskeligt. Men ved ikke at gå med i EURO'en bevarer Danmark muligheden for at devaluere, og det har bevirket, at det danske renteniveau normalt har ligget over renteniveauet i EURO-landene.

Det rammer ikke alene den danske økonomi, men også den færøske. Den officielle danske politik er dog alligevel, at den danske krone skal være nogenlunde fast i forhold til EURO'en. Det blev slået fast ved ERM II-aftalen, hvorefter den danske krone maksimalt må afvige 2,5% fra den aftalte EURO-kurs.

Hvis alle havde tillid til, at kronen aldrig blev devalueret i forhold til EURO'en, ville renteniveauet i Danmark være det samme som i EURO-landene. Men skønt tilliden til den danske krone er stor, må det konstateres, at den ikke er 100%.

⁵⁵ Denne analyse bygger i hovedsagen på en forelæsning af Marner Jakobsen, Føroya Sparikassi, under titlen "EURO - EVRA", januar 1999.

Det antages normalt, at en højere rente dæmper investeringerne og den økonomiske vækst. Hertil kommer, at Danmark - og dermed Færøerne under den nuværende ordning - ikke får fuld andel i de fordele, som følger med EURO'en.

Ofte fremhævede fordele ved EURO'en er sparede transaktionsomkostninger i erhvervslivet, og at valutarisikoen ved at handle over landegrænser forsvinder i EURO-området. Derfor bliver erhvervslivet i de lande, som er med i EURO-samarbejdet, mere konkurrencedygtigt end i de lande, som har stor samhandel med EURO-landene, da det ikke er nødvendigt at tage højde for omkostninger til kurssikring i eksportpriserne.

Den fælles valuta indebærer, at markedet bliver mere gennemskueligt. Handlende i Italien kan let se, hvad den tilsvarende vare koster i Tyskland eller Frankrig. Det vil skabe parallelimport, som efterhånden vil udjævne overnormale profitter hos virksomheder i EURO-landene.

Samlet bliver der større konkurrencedygtighed, billigere varer og tjenesteydelser og mere samhandel imellem landene.

Det er derfor ikke så sært, at danskere, svenskere og briter udviser større og større interesse for at gå med i ØMU. Den svenske regering arbejder så vidt vides med at forberede en folkeafstemning om sagen i år 2000. Bank of Englands ledelse har også for nogle måneder siden bekendtgjort, at der allerede er taget politisk stilling til, at England går ind i ØMU senest den 1. januar 2002.

Hvis englænderne går med i EURO-samarbejdet er det svært at forestille sig Danmark ikke går med.

Den danske regering har også bebudet en folkeafstemning om medlemsskab af ØMU. De danske myndigheder har dog ikke oplyst, hvornår afstemningen skal afholdes. Det er utvivlsomt et spørgsmål for den danske regering om at finde det rigtige tidspunkt, da man vil sikre sig, at det ikke sker, før der er et sikkert flertal blandt de danske vælgere.

De første måneder efter, at EURO-samarbejdet var begyndt, viste vælgerundersøgelser stigende tilslutning i Danmark. Men udviklingen siden har vist, at tilslutningen kan være skiftende. Det synes at fremgå af de danske medier, at de danske vælgers opbakning bag EURO'en ikke kun et spørgsmål om selve valutasamarbejdet, men om tillid til og stillingtagen til EF-systemet som helhed.

Det fremtidige valutasystem på Færøerne

Det er klart, at færinger ikke får lov til at deltage i folkeafstemningen i Danmark om ØMU. Lagmanden forklarer på lagtingsmødet den 26. marts 1999 situationen således:

”Færøernes landsstyre har ingen konkrete planer om vores valutaforhold. Som det fremgår af det nuværende færøske koalitionsgrundlag er det hensigten at samarbejde om en fælles valuta også efter, at der er indgået en ny aftale imellem Færøerne og Danmark. Derfor indgår valutaspørgsmålet i de omfattende analyser, landsstyret har taget initiativ til i forbindelse med selvstyreplanerne. Sagen er ikke behandlet politisk endnu.

Der er ikke taget politisk afgørelse om, hvad der skal ske, hvis Danmark indgår i EURO-samarbejdet. Når eller hvis Danmark gør det, foreligger der en ny situation, og så må der optages forhandlinger om, hvordan vi skal indrette vores forhold.

Der har ikke været forhandlinger mellem færøske og danske myndigheder, bortset fra, at den danske statsminister, den grønlandske landsstyreformand og lagmanden på rigsmødet i Nuuk i år blev enige om, at en folkeafstemning om Danmarks deltagelse i EURO ikke skal omfatte Færøerne og Grønland af den enkle grund, at vi ikke er med i det valutasamarbejde, som er en del af EU.

Hvis Danmark går med i samarbejdet, bliver det nødvendigt for Færøerne at forhandle med den danske regering om, hvad der skal ske med det nuværende valutasystem.

Færinger vil derfor ikke deltage i en eventuel folkeafstemning om Danmarks tilknytning til EURO'en.

Lagmanden skønner ikke, at Danmarks beslutning om tilknytning til EURO'en kommer til at få synderlig betydning for landsstyrets planer om selvstændighed. Vi må i den forbindelse finde en løsning på vor fremtidige valutatilknytning, uanset om Danmark vælger tilknytning eller ej.”

Disse udsagn antyder sammen med ovennævnte protokollat til Maastricht-aftalen forskellige samarbejdsmuligheder med danske pengepolitiske myndigheder om det færøske valutasystem fremover - såvel i en hjemmestyresituation som under ændrede forfatningsretlige forhold. Udvalget har i denne sammenhæng ikke gjort mere ud af *konkret* at belyse, hvordan den fremtidige valutaordning kan blive, da dette i hovedsagen er et forhandlingsspørgsmål imellem færøske og danske myndigheder (og evt. EU-myndigheder).

Sammenfatning

Udvalget finder, at den færøske økonomi påtager sig unødigt store transaktions- og risikoomkostninger, fordi valutasystemet bygger på en i international sammenhæng lille valuta som den danske krone. Da EURO'en omfatter en større del af det færøske samhandelsområde end den danske krone, passer EURO'en bedre til de færøske økonomiske interesser.

Udvalget finder, at den ville være gavnligt for den færøske økonomi, hvis den nuværende currency-board ordning med den danske krone som grundvaluta, blev ændret til en currency-board ordning med EURO'en som grundvaluta.

Hvis Danmark efter en folkeafstemning går med i EURO-samarbejdet, opstår der forskellige juridiske spørgsmål omkring den nuværende currency-board ordning. Den danske krone forsvinder som valuta, hvis Danmark går med i EURO-samarbejdet. Det vil indebære, at dækningsbestemmelserne for det færøske seddelomløb efter folketingslov nr. 248 fra 1949 bliver meningsløse. Efter den nuværende hjemmestyrelse er valutaforhold et rigsansliggende, og man kan let forestille sig, at der bliver optaget forhandlinger om ændring af 1949-loven, bl.a. for at fastsætte nye dækningsbestemmelser for det færøske seddelomløb med EURO'en som grundvaluta.

Det bliver nødvendigt at gå forsigtigt frem, hvis det skulle blive aktuelt at gå over til et EURO-baseret valutasystem. Langt den største del af de færøske forpligtelser og krav er i danske kroner. Der er behov for overgangsregler i en årrække, hvor det bliver præciseret, om f.eks. udlån og indskud, handelsaftaler i danske kroner m.v. skal omlægges til den EURO-baserede valuta.

Kapitel 11: En økonomisk fond⁵⁶

Indledning

I denne del fremføres der argumenter for at indstifte en finanspolitisk fond, som vi hér kalder Økonomifonden. Forbilledet er Statens Petroleumsfond, Norges oliefond. Økonomifondens hovedformål er at være redskab til sikring af en solid, langsigtet finanspolitik.

Økonomifonden skal synliggøre landskassens forbrug af særlige indtægter, f.eks. olieindtægter, der må betragtes som tidsbegrænsede eller engangsindtægter. Økonomifonden skal herudover gøre det lettere for politikere og offentligheden at forstå, hvordan de særlige indtægter fra den løbende indtægtsstrøm anvendes.

Hvis fonden økonomisk fundenes på landskassens overskud, vil det forøge opsparingen i hele den færøske økonomi. Den færøske økonomis langtidssinteresser taler for, at den største del af midlerne anbringes i udenlandske værdipapirer,

Landskassens særindtægter⁵⁷

Landskassens forskellige indtægter kan opdeles i

- Almindelige indtægter
- Særindtægter

Som *almindelige landskasseindtægter* regnes hér A- og B-skat, virksomhedsskatter, importafgifter og moms m.v. Dette er varige indtægter, som er direkte knyttet til den økonomiske virksomhed.

Landskassens særindtægter er:

- Statsydelse (eller den del heraf, som udbetales til landskassen)
- Indtægter i forbindelse med privatisering af landsvirksomheder

⁵⁶ Der har været foreslået andre betegnelser som: Økonomistyringsfonden, Fremtidsfonden, Sikkerheds- og udjævningsfonden, Konjunktur- og sikkerhedsfonden.

⁵⁷ Grundlaget under denne analyse er Oystein Olsen 1995: "Statens Petroleumsfond - Et styringsværktøj for finanspolitikken".

- Landskassens indtægter fra en eventuel olieudvinding

Fælles kendetegn for særindtægterne er, at de må betegnes som svingende, usikre og/eller tidsbegrænsede. For statsydelseernes vedkommende er dette gældende, fordi der er politiske planer om at nedbringe ydelserne. Indtægter fra salg af offentlige virksomheder eller kulbrinteudvinding, eller en del af disse indtægter, er ikke indtægter i traditionel betydning, men modsvares af henholdsvis en nedgang i aktiebeholdningen⁵⁸ og forbrug af kulbrinteforekomsterne i undergrunden.

Fælles for særindtægterne er i finanspolitisk sammenhæng også, at de ikke som de almindelige indtægter opsuger købekraft fra den private sektor. Forbruget af disse indtægter kan derfor lægge den almindelige produktionsvirksomhed under pres, og eventuelt fjerne grundlaget under et erhverv i den internationale konkurrence.

Disse forhold taler for, at der i vidt omfang lægges kapitalforvaltningsinteresser til grund for behandlingen af landskassens særindtægter. I denne sammenhæng kan Økonomifonden være et nyttigt redskab.

Grundprincipper for administration af særindtægternes kapitalværdi

I forbindelse med kapitalforvaltningen er der to principielle problemer:

Det første er, hvordan man mest hensigtsmæssigt sammensætter kapitalen (eller værdien af de fremtidige særindtægter) for så vidt angår afkast og risikospredning. Her tænkes på, hvornår og hvordan offentlige foretagender bør sælges, hvornår og hvor hurtigt eventuelle kulbrinteressourcer bør udvindes, og hvor stor en del af indtægterne/kapitalen (også statsydelsen) der skal bindes i indenlandske realinvesteringer hhv. placeres i udenlandske finansielle aktiver.

Det andet spørgsmål er, hvordan særindtægternes kapitaliserede værdi skal fordeles på hhv. forbrug og opsparing, dvs., at der skal tages stilling til, hvor hurtigt det offentlige kan bruge af særindtægterne. Det er næppe muligt ud fra uvildige økonomiske teorier at fastsætte det rigtige forbrugsniveau vedrørende særindtægterne.

En af grundene hertil er, at der er svært at adskille særindtægterne fuldstændig fra de øvrige indtægter, økonomien lader tilflyde landskassen og det offentlige som helhed.

En tommelfingerregel, som er blevet foreslået i denne forbindelse er, at det offentlige kan bruge den *permanente indkomst* fra statsydelse og øvrige særindtægter. Den permanente indkomst

⁵⁸ Eller andre krav til egenkapitalen i offentlige virksomheder, der ikke er aktieselskaber

defineres hér som det årlige afkast af særindtægternes kapitaliserede værdi. I dette princip ligger, at kapitalværdien er uforandret over tid, betinget af, at en vis andel af særindtægterne placeres i værdipapirer, som giver et afkast svarende til den diskonteringsrate, der anvendes til at kapitalisere særindtægterne. Den principielle udregning er opstillet i kapital 4, og vi kommer derfor ikke nærmere ind på spørgsmålet hér.

Det skal dog bemærkes, at den permanente indkomst ikke er et beløb, som *skal* bruges hvert år. Forbruget heraf bør være et led i landskassens samlede udgift- og indtægtsvurdering (og det offentlige som helhed). Den permanente indkomst kan derfor ikke bruges til at sige noget nærmere om, hvor vellykket det enkelte års finanspolitik har været. Men vi kan sige, at den permanente indkomst bør benyttes som mål for det gennemsnitsbeløb, som det offentlige kan bruge i nogle år. Forbruget i det enkelte finansår bør afhænge af konjunktursituationen.

Udregningen af den permanente indkomst baseres på en langtidsvurdering af landskassens pengeindtægter fra statsydelse, kulbrinteudvinding og salg af offentlige foretagender. Forudsætningerne bør vælges ud fra et forsigtighedsprincip; hvis der ses tegn på ændringer i forhold til forudsætningerne, bør der foretages nye udregninger.

En af de hovedkonklusioner, vi kan komme frem til efter ovenstående er: Forbruget på finansloven af landskassens skiftende særindtægter bør ikke være knyttet til de årlige særindtægters størrelse. En hovedbegrundelse for Økonomifonden er ud fra et kapitalforvaltningssynspunkt at fonden skal være en "buffer", som efterhånden vil gøre det lettere at foretage denne forsigtige vurdering vedrørende forbruget af særindtægterne.

Forbruget af særindtægter og økonomiske tilpasningsproblemer

Økonomiske tilpasningsproblemer vedrørende "arbejds- eller produktionsfrie indtægter" i den færøske økonomi er belyst andetsteds i redegørelsen. Her skal kort redegøres for, hvorfor man i Norge indstiftede sin økonomifond - Oliefonden - fordi det drejer sig om overgangsproblemer, som også kan opstå i den færøske økonomi.

Når den generelle økonomiske politik skal tilrettelægges og særlig i forbindelse med forbrug af olieindtægterne (og andre særindtægter), er det nødvendigt at have de økonomiske udsving for øje - herunder perioder med konjunkturbetinget arbejdsløshed og pres på arbejdsmarkedet.

I den periode, Norge har haft indtægter fra olie- og gasproduktion, er en temmelig stor del af indtægterne blevet sluset ind i køb af indenlandske varer og tjenesteydelser. Det har bevirket, at væksten i den indenlandske efterspørgsel i Norge de sidste 20 år har været større end i de fleste andre OECD-lande.

Et andet kendetegn for denne periode har været, at de store kulbrinteindtægter har gjort det muligt at drive en effektiv konjunkturudjævnende politik, og at dæmpe arbejdsløsheden, når internationale lavkonjunkturer har forårsaget stor vækst i arbejdsløsheden i mange lande.

Samtidig har det indenlandske forbrug af kulbrinteindtægterne givet et højere pris- og omkostningsniveau, end Norge ellers ville have haft, og hermed er positionen svækket i den internationale konkurrence. En del af denne udvikling har så at sige været "selvfølgelig"; for at fremme efterspørgselen efter varer og tjenesteydelser, som hovedsagelig *skal* være produceret i Norge, har det været nødvendigt at frigøre arbejdskraft og andre produktionsfaktorer fra industrien og andre områder i international konkurrence. Nordmændene har i den forbindelse ikke taget det så tungt, at det kan givet et voldsomt pres på økonomien, hvis det bliver nødvendigt at bruge meget af olieindtægterne. Dette medfører igen, at grundlaget under erhverv i international konkurrence (eller hovedlands-økonomien) bliver svagere end ønskeligt for at opnå langtidsbalance.

Problemet med en sådan udvikling er i første omgang, at pris- og omkostningsniveauet bliver presset for højt op. I anden omgang kan et pludseligt fald i forbruget af særindtægterne, f.eks. i forbindelse med et prisfald på olie og gas (eller i færøsk sammenhæng også statsydelse) forårsage omstillingsproblemer og bevirke, at det bliver nødvendigt med en voldsom opbremsning i den økonomiske politik.

Over en længere periode kan de fremtidige vækstmuligheder blive ødelagt permanent, hvis en for stor del af særindtægterne - medens de er store - bliver forbrugt løbende, fordi det kan medføre et stort fald i konkurrence-erhvervene. I forlængelse af denne tankegang - og i overensstemmelse med nyere vækstteori - bliver der fremført begrundelser for, at teknologisk udvikling og spredning er større inden for erhverv i international konkurrence, end i mange serviceerhverv, som vokser frem i en økonomi, baseret på olieudvinding (og arbejdsfri indtægter i det hele taget). Hvis det går sådan, vil indslusningen af store særindtægter i økonomien i visse tilfælde forårsage irreversible ændringer i erhvervsstrukturen, og økonomien

stagnerer, når særindtægterne falder.

Der synes at være bred enighed i det norske faglige og politiske miljø om, at det pres som forbruget af olieindtægterne har lagt på de konkurrerende erhverv, har været for stort de senere år. Man har derfor forsøgt at føre en økonomisk politik, der sikrer, at stigningen i priser og omkostninger i Norge herefter bliver lavere end i samhandelslandene. En vigtig del af langtidsmålsætningen i den norske økonomiske politik er i denne forbindelse, at en væsentlig del af indtægtsstigningen fra olieudvindingen i de kommende år bør placeres i finansielle investeringer i udlandet.

Den norske økonomifond må i denne forbindelse betegnes som et vigtigt redskab. Ved at omlægge indtægter fra olie og gas til finansielle fordringer imod omverden, søges forbruget af indtægterne udjævnet, og på den måde menes det, at de omtalte omstillingsproblemer kan reduceres.⁵⁹

Hvordan kan en økonomisk fond tænkes at fungere

Formelt bliver Økonomifonden som en fond under landskassen en regnskabsmæssig konstruktion. Som ved en hvilken som helst anden fond oprettes en ny konto i landsregnskabet, og henlæggelser til fonden indebærer, at penge flyttes fra en konto til en anden.

Hovedformålet med at danne Økonomifonden er at skabe en tilgang med udgangspunkt i finansloven. De økonomiske langtidsinteresser kommer i højsædet når det drejer sig om forbrug af særindtægterne på de enkelte finanslove. Dette kan gøres på to måder:

- I kraft af fonden bliver de, der tilrettelægger finanspolitikken og offentligheden i videst muligt omfang informeret om, hvor mange af særindtægterne, der er forbrugt i det enkelte finansår.
- En vedtægt for fonden bør formuleres, så henlæggelser i og forbrug af fondens midler kun sker ud fra langsigtede økonomisk politiske målsætninger. På kortere sigt, dvs. i forbindelse med det enkelte finansår, bør forbruget - eller bidrag fra fonden til finansiering af landskassens udgifter - fastlægges tidligt i finanslovsprocessen. Formålet hermed er at skabe et system, som får en disciplinerende indvirkning på finanslovsarbejdet.

⁵⁹ Disse synspunkter er baseret på Øystein Olsen (1995).

Hvis der opnås tilslutning til at oprette en sådan økonomistyringsfond, kan der konkret tages udgangspunkt i følgende:

- Fondens indtægter er samtlige landets særindtægter. Som særindtægter betragtes a) bloktilskuddet, b) eventuelle indtægter fra salg af landskassens finansielle og produktionsvirksomheder, og c) alle netto-betalingsstrømme til landskassen fra en eventuel olieudvinding. Afkastet af fondens formue tilskrives også fonden.
- Fondens udgifter kan kun udgøres af ydelser til landskassen.⁶⁰ Ydelser fra fonden til landskassen kan kun bevilges efter en særlig behandling og lagtingsvedtagelse i forbindelse med behandlingen af finanslovsforslaget. Hele den offentlige opsparing i fonden vil vokse, hvis fondens indtægter bliver større end udbetalingerne til landskassen. Der tilstræbes et udgiftsniveau det enkelte finansår, som nogenlunde svarer til, hvad den permanente indkomst fra særindtægterne efter et forsigtigt skøn vil beløbe sig til. Udgiftsniveauet må under disse forudsætninger fastsættes under særlig hensyntagen til konjunktursituationen.
- Finansloven skal opstilles, så DAU⁶¹-resultatet vedrørende landskassens *særindtægter* fremgår klart. Landskassens *ydellesbehov* fra Økonomifonden er særindtægternes DAU-underskud. Der må indføres særlige overgangsbestemmelser vedrørende udgifterne, så længe fondens økonomiske grundlag ikke er tilstrækkeligt til at dække det løbende behov for ydelser.

Sammenfatning

Den økonomiske fond og den permanente indkomst kan bruges i den økonomiske styring. Når det er fastsat, hvor meget og efter hvor lang en overgangsperiode, statsydelserne skal nedbringes, kan den permanente indkomst beregnes ud fra en række forudsætninger, og er således vejledende for, hvilken efterspørgsel og efterspørgselsvækst, der kan tillades i økonomien. Fordelen ved at benytte den permanente indkomst vejledende er, at man i stedet for at bruge hele indtægten løbende, og siden nedsætte forbruget efterhånden som statsydelserne reduceres, på forhånd kan fastsætte et varigt forbrug. Den norske regering bruger en økonomifond og permanent indkomst som redskaber til styring af forbruget af olieindtægterne i økonomien.

Hovedformålet med at stifte en Økonomifond er, at den skal skabe en tilgang via finansloven, hvor de økonomiske langtidsinteresser bliver sat i højsædet, når det drejer sig om forbrug af

⁶⁰ Bortset fra udgifter til fondens administration

særindtægter i de enkelte finansår. Særindtægter er ikke knyttet direkte til virksomheden i økonomien. Det er karakteristisk for særindtægter, at de er svingende, usikre eller tidsbegrænsede - f.eks. statsydelse, olieindtægter og privatisering af offentlige virksomheder.

Herudover er formålet at placere særindtægter i en fond, så usikre indtægter ikke virker forstyrrende på den økonomiske udvikling i samfundet. Økonomifonden sikrer således en stabil økonomisk vækst, der ikke er baseret på et usikkert indtægtsgrundlag.

Forbruget af de svingende særindtægter via finansloven bør ikke være knyttet til de årlige særindtægters størrelse. Ud fra et kapitalforvaltningssynspunkt er et hovedargument for Økonomifonden, at den vil udgøre en "buffer", så særindtægterne vil blive brugt med varsomhed over tid.

Økonomifonden og nogle grundprincipper for fonden bør indarbejdes i styrelsesloven eller eventuelt i en færøsk grundlov. Fondens udgifter kan kun være tilbageførsler til landskassen. Udgifternes omfang bør fastsættes under særlig hensyntagen til konjunktursituationen.

⁶¹ dvs. drifts-, anlægs- og udlånsresultatet

Bilag 1**Gældsforpligtigelser for Færøerne i 5 sektorer:**

År: 1993	<i>Gæld hos:</i>					
<i>Tilgodehavender hos:</i>	Offentlige sektor	Pengeinstitutter og forsikring	Husholdninger	Virksomheder	Udlandet	I alt
Off. sektor	=====	1.387	1.273	2.690	188	5.538
Pengeinst. og forsikr.	1.960	=====	4.452	3.244	3.006	12.662
Husholdninger	188	4.886	=====		948	6.022
Virksomheder	133	989		=====	568	1.690
Udlandet	7.641	464	83	3.073	=====	11.261
I alt	9.922	7.726	5.808	9.007	4.710	37.173
Nettogæld	4.384	-4.936	-214	7.317	-6.551	0

År: 1995	<i>Gæld hos:</i>					
<i>Tilgodehavender hos:</i>	Offentlige sektor	Pengeinstitutter og forsikring	Husholdninger	Virksomheder	Udlandet	I alt
Off. sektor	=====	1.140	1.747	1.312	1.259	5.458
Pengeinst. og forsikr.	1.256	=====	4.765	1.839	3.634	11.494
Husholdninger	233	4.580	=====	2	974	5.789
Udlandet	8.307	340	303	1.604	=====	10.554
Nettogæld	4.554	-4.405	1.026	3.151	-4.326	0

År: 1996	<i>Gæld hos:</i>					
<i>Tilgodehavender hos:</i>	Offentlige sektor	Pengeinstitutter og forsikring	Husholdninger	Virksomheder	Udlandet	I alt
Off. sektor	=====	1.377	1.763	1.132	1.194	5.466
Pengeinst. og forsikr.	1.249	=====	4.622	1.707	4.157	11.735
Husholdninger	131	4.593	=====		1.053	5.777
Virksomheder	145	1.270		=====	450	1.865
I alt	9.402	7.517	6.674	4.333	4.710	34.780
Nettogæld	3.936	-4.218	897	2.468	-6.551	0

År: 1997	<i>Gæld hos:</i>					
<i>Tilgodehavender hos:</i>	Offentlige sektor	Pengeinstitutter og forsikring	Husholdninger	Virksomheder	Udlandet	I alt
Off. sektor	=====	1.812	1.726	1.107	1.220	5.865
Pengeinst. og forsikr.	1.278	=====	4.732	1.672	4.688	12.370
Husholdninger	229	5.040	=====		1.111	6.380
Virksomheder	202	977		=====	474	1.653
Udlandet	7.532	402	277	1.519	=====	9.730
I alt	9.241	8.231	6.735	4.298	7.493	35.998
Nettogæld	3.376	-4.139	355	2.645	-2.237	0

År: 1998	<i>Gæld hos:</i>					
<i>Tilgodehavender hos:</i>	Offentlige sektor	Pengeinstitutter og forsikring	Husholdninger	Virksomheder	Udlandet	I alt
Off. sektor	=====	1.800	1.700	1.100	1.500	6.100
Pengeinst. og forsikr.	1.100	=====	4.700	1.700	4.900	12.400
Husholdninger	200	5.100	=====		1.150	6.450
Virksomheder	200	1.000		=====	550	1.750
Udlandet	6.500	300	200	1.300	=====	8.300
I alt	8.000	8.200	6.600	4.100	8.100	35.000
Nettogæld	1.900	-4.200	150	2.350	-200	0

Bem.: Skønnet tal, hvor forudsætningerne er a) nedskrivning af gælden til landskassen med 900 mio.kr., b) overskud i det offentlige med omkring 600 mio.kr. og c) betalingsbalanceoverskud på omkring 1 mia.kr.

Kildeliste

- Búskaparráðið (1998): "Búskapurin – Frageiðing um føroyska búskapin".
- Búskaparráðið og Landsbanki Føroya (1996): "Peningarensi millum Føroyar og Danmark".
- Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Færøerne: Årsrapporter.
- Finansministeriet (hjemmeside 1999): "Økonomi – Administrativ Vejledning".
- Fígghjarmálastýrið: Fíggjarlógir og fíggjarlógaruppskot og metingar.
- Folketingslov nr. 248 af 12. april 1949.
- Føroya Gjaldstova: Landskassaroknskapir.
- Grønlands Statistik (1999): "Nyt fra Grønlands Statistik 1999:1".
- Hagstova Føroya: Árbøkur, Hagtiðindi og andet statistisk materiale.
- IMF (1996): "World economic Outlook – Focus on Fiscal Policy" maj 1996 med flere.
- Jakobsen, Marner (1999): EURO – EVRA" forelæsningskitse, januar 1999.
- Kommunubólkurin (1998): "Álit um kommunusamanlegging".
- Landsbanki Føroya (1999): "Búskaparfrageiðing 1999, Búskaparpolitikkur í Føroyum".
- LBM (tal fra statistikfonden til LBM, som er økonomisk tilsyn ved Landsbanki Føroya).
- Maastricht-traktaten.
- MAGDA (Statistisk beregning som Magni Laksáfoss har foretaget i hånden).
- Microstates'99 (april 26-29, 1999): "International Conference, in the Nordic House, Tórshavn, Faroe Islands.
- Olsen, Oystein (1995): "Statens petroleumsfond – Et styringsverktøj for finanspolitikken".
- Paldam, Martin (1994): "Grønlands Økonomiske Udvikling, Hvad skal der til for at lukke gabet?", Aarhus Universitetsforlag A/S.
- Rigsombudet: Årsberetninger.
- Sørensen, Christian: Notat.
- Tingmál 100-33: Svar upp á fyrirspurning frá Jenisi av Rana til Anfinn Kallsberg, løgmann viðv. viðurskiftum Føroya til evruna.
- Williamson, John (1995): "What Role For Currency Boards?", Institute for International Economics, 1995.

Landsstyrets suverænitetsplan
Økonomigruppen

Langtidsvirkningen af bortfald af statens udgifter

- Supplement til Hvidbogens bilag 1 om økonomi

Indhold

INDLEDNING

OM ØKONOMISKE PROGNOSE

OVERENSSTEMMELSE OMKRING DEN SAMLEDE UDVIKLING

VELFÆRD OG KONKURRENCEEVNE

SKATTETRYK

ARBEJDE OG VELFÆRD

STATISK OG DYNAMISK ANALYSE

RESUMÉ

FORUDSÆTNINGERNE FOR MODELUNDERSØGELSEN
RESULTATTABEL - NØGLETAL

Indledning

I dette supplement skal redegøres for langtidsanalysen af, at statens udgifter fjernes fra økonomien. Der er tale om et supplement til det, der står i Hvidbogens kapitel 10, pp. 140-142, og i Økonomibilagets kapitel 6, pp. 121-132.

Årsagen til, at resultatet i dette supplement ikke blev taget med i Hvidbogen eller i Økonomibilaget, er den, at beregningerne ikke kunne færdiggøres til det fastsatte tidspunkt for offentliggørelse af Hvidbogen d. 1. september 1999. Dette skyldtes, at et institut under den økonomiske afdeling ved Islands Universitet har deltaget i arbejdet, og at det ikke kunne lade sig gøre for dette at følge økonomigruppens tidsplan, fordi deres del ikke var afsluttet før omkring midten af september 1999. På anden måde har dette været en del af økonomigruppens kommissorium i projektet.

Gruppen rettede henvendelse til flere forskellige forskningsinstitutioner for at få hjælp til denne del af arbejdet. Der var tale om tre forskellige danske institutioner og så dette islandske institut, som var det eneste, der accepterede. Fristen var for kort til, at de øvrige institutioner kunne deltage i arbejdet, så gruppen er taknemmelig for, at Axel Hall på *IoES - Institute of Economic Studies* ved Islands Universitet kunne hjælpe os med at få denne del undersøgt.

Det talmateriale, der er anvendt, er taget fra Færøernes Landsbanks nationalregnskabsmateriale. Det islandske institut har herudover foretaget selve modelberegningen og tilpasset talmaterialet, medens økonomigruppen har beskrevet resultatet af modelberegningen.

I dette supplement udbygges noget af det, der står i Hvidbogen om emnet. Det er for at opnå en helhed i behandlingen, således at hele spørgsmålet om langtidsvirkningen belyses så godt som muligt på ét sted. Men herudover redegøres for resultatet af langtidsanalysen.

Supplement til Hvidbogens folgebilag 1 om Økonomi overrakt til landsstyremanden for selvstyreanliggender Hogni Hoydal-

Tórshavn, d. 12. november 1999

Økonomigruppen

Om økonomiske prognoser

Det er sædvanligt, at økonomiske prognoser må tages med et vist forbehold, fordi prognoserne altid indeholder nogen uvished. Men jo mere ukendt og voldsom den ændring er, som prognosen opstilles for, des mere usikker er prognosen. Det er en helt ukendt og voldsom kurs, som er foreslået: at reducere de offentlige indtægter med 30% ved, at statens udgifter fjernes helt. Dette skaber en så stor usikkerhed om alle økonomiske og andre samfundsmæssige prognoser, at de forbehold, der må tages, bliver ret så omfattende. Så det er altafgørende at have usikkerheden in mente, og det må siges, at et sådant skridt må tages med den risiko, som usikkerheden medfører.

Usikkerheden er mindst, når vi beskriver den nærmeste fremtid. Men usikkerheden øges betydeligt, når vi ser længere frem i tiden. Dette skyldes delvis, at vi bedre kan gisne om forbrugernes og producenternes adfærd, hvis vi ikke går for langt frem i tiden. Men delvis skyldes det, at det er lettere at påvise den direkte indtægtpåvirkning af, at statens udgifter reduceres, end det er at påvise de afledede virkninger. Ét er at opstille prognoser for, hvorledes statens udgifter påvirker arbejdsindtægterne, men sværere er det at opstille prognoser for, hvilken påvirkning ændrede arbejdsindtægter har eksempelvis for opsparingen, og i næste omgang at opstille prognoser for, hvilken påvirkning den ændrede opsparing har for investeringerne, og så atter, hvilken påvirkning investeringerne får for den økonomiske vækst, og siden endnu engang, hvilken påvirkning den økonomiske vækst har for arbejdsindtægterne osv.

Er disse påvirkninger små, er de økonomiske modeller bedre i stand til at besvare spørgsmålene. Men er ændringerne store, er modellerne ikke så velegnede.

Usikkerheden har flere gode grunde. Én af dem er, at økonomiske undersøgelser har begrænsede muligheder for at afspejle så omfattende samfundsændringer. Økonomiske modeller er bedst egnede til at undersøge enkeltstående mindre ændringer og ikke så omfattende ændringer i et samfund, som det er hensigten at fremme. Der findes ingen økonomiske modeller, som ligner matematiske miniudgaver af et bestemt samfund, hvor alle tænkelige ændringer kan beskrives på én og samme gang.

Noget andet er, at den model, der er brugt til denne undersøgelse, er bedst egnede til at beskrive den "skadelige" virkning af, at statens udgifter reduceres, medens den ikke er velegnet til at påvise de mere "nyttige" virkninger, som skyldes, at statens udgifter forsvinder (dette vil senere blive nærmere omtalt). Dette medfører, at alle resultaterne ligger ude på den ene side - at alle resultater er mere pessimistiske, end hvis der blev taget alle nødvendige hensyn.

Den analyse, der er foretaget her af de konsekvenser, som efterhånden vil vise sig som følge af, at statens udgifter bortreduceres, giver et statistisk resultat. F. eks. er et af resultaterne, at det samlede arbejdsudbud vokser med 3,9%. Men hvor præcist skal det læses? Betyder det, at arbejdsudbuddet vokser med akkurat 3,9%? Eller betyder det, at arbejdsudbuddet vil vokse med ca. 4%, eller et sted mellem 2% og 6%? Med den usikkerhed, som allerede er omtalt, er der snarere tale om, at 3,9% betyder et vist øget arbejdsudbud - og ikke mere nøjagtigt end det. Det vil sige, at tallene først og fremmest skal tages som et fingerpeg om vækst, medens negative tal er

et fingerpeg om fald. Når der er tale om størrelsen af positive eller negative fingerpeg, skal dette tages med et sådant forbehold som nævnt.

Dette er sandsynligvis en smule skuffende for læseren. Vi ville selvfølgelig helst have haft vished for den fremtidige udvikling, hvis vi vælger at drive samfundet uden statens udgifter fra Danmark. Men usikkerheden om den økonomiske udvikling i fremtiden er en uafviselig del af virkeligheden, så at vi ikke kan andet end at leve med usikkerheden. På den anden side kunne man have fået en bedre beskrivelse af udviklingen, dersom forskningen gennem længere tid fik lejlighed til at analysere den eventuelle udvikling mere præcist. Dette havde i nogen grad øget visheden, for så havde den gensidige påvirkning mellem de forskellige fænomener kunnet beskrives bedre. Og dette bør ske uden skelen til, hvad den politiske udvikling vil blive.

Overensstemmelse omkring den samlede udvikling

Den model, der er brugt til at beskrive udviklingen, er bedst egnet til at beskrive det direkte tab af indtægter, men er ikke i samme grad egnet til at beskrive alle de "gavnlig" virkninger af, at statens udgifter forsvinder. For eksempel beskriver modellen udmærket, hvilken skat det vil være nødvendigt for borgeren at betale, når der kommer hul i de offentlige kasser, fordi statens udgifter forsvinder. Men modellen er ikke i stand til at beskrive, hvilken påvirkning stigningen i de indenlandske investeringer får for den økonomiske vækst og derved for borgernes indtægter.

Fordi tallene ikke medtager alle de afledede virkninger, kan det kun lade sig gøre at beskrive den mere optimistiske udvikling uden tal - blot som formulerede modifikationer af den statistisk beskrevne udvikling.

Resultatet af denne undersøgelse kan siges i det store og hele at ligne det, der allerede er kommet frem i Hvidbogen. Først og fremmest er der lighed, for så vidt angår resultatet af undersøgelserne af det offentliges indtægtstab, hvor økonomien sendes ud i en krise, der medfører faldende indtægter. Man kan heller ikke forestille sig andet, for 50 år med statens udgifter har holdt antallet af arbejdspladser og de samlede indtægter på et højere niveau, end de ellers ville have været.

Ligeledes er der lighed, for så vidt angår konklusionerne om, at det samlede indtægtsgrundlag i første omgang vil falde. Der skal ikke meget til at tænke sig, at dette vil medføre, at folk flytter fra landet - man fik syn for sagn under krisen først i 90'erne. Således vil de samlede indtægter i samfundet falde, men når fraflytningen er overstået, er det svært at sige noget om, hvorvidt gennemsnitsindtægten for indbyggerne vil være mindre, større eller den samme som før. Derfor er det vanskeligt at sige noget særligt om levestandarden, selv om de samlede indtægter falder.

Herudover er der lighed, for så vidt angår konklusionerne om, at efter et fald i de samlede indtægter vil den forbedrede konkurrenceevne føre til øget eksport, som igen vil øge indtægterne.

Endvidere er der lighed, for så vidt angår konklusionen om udviklingen i de indenlandske investeringer. Vil de stige eller falde? Dette er afgørende for den fremtidige økonomiske vækst. Det er troligt, at investeringerne vil falde i første omgang, medens de derefter vil stige efterhånden.

I denne artikel er der ikke medtaget noget om den betydning, som en rimelig aftale med den danske regering eller den betydning, som en lang overgangsperiode kan få for udviklingen. Når der er tale om statistiske ligevægtsbeskrivelser som disse, får sådanne forhold ingen indvirkning på det endelige resultat. Eftersom der ikke er tale om en såkaldt dynamisk beskrivelse, får man intet at vide om forskellige retninger eller processer, men blot et billede af samfundet, som det på de givne betingelser kommer til at se ud.

Velfærd og konkurrenceevne

I økonomiske undersøgelser gennemføres prognoser over økonomiske forløb på to måder. Er der tale om en fjernere fremtid, gennemføres undersøgelsen anderledes, end når der er tale om en kortere periode fremover. Derfor skelner vi mellem korttids- og langtidsanalyser.

Hvorledes bliver prognoser om den nærmeste fremtid rigtigst? Det bliver de, hvis du anvender viden om hændelser i tiden forinden, til at opstille prognoser over det, der kommer til at ske på kort sigt. Men når der er tale om at vurdere begivenheder langt frem i tiden, får du et bedre resultat, dersom du baserer undersøgelsen på kundskab i økonomisk videnskab.

Modelforsøg kan gennemføres på forskellig vis, alt efter hvad du lægger vægt på at beskrive. I dette tilfælde er det valgt at beskrive, hvilken påvirkning det vil få, dersom øgede skatter skal fylde de offentlige kasser i stedet for statens udgifter, som bortfalder helt eller delvis. Det er derfor valgt at opretholde det offentlige på samme niveau som i dag og derefter regne på, hvilken indvirkning det får på den samlede økonomi, når statens udgifter bortfalder og skatterne stiger tilsvarende (en mere grundig redegørelse følger senere).

De makroøkonomiske resultater af forsøg med Viking-modellen er vist i tabellen nedenfor. Nu skal kort redegøres for den økonomiske udvikling, som tallene fortæller, og nogle årsager til udviklingen skal analyseres.

I tabel 1 vises 4 forskellige resultater, alt efter hvor stor en del af statens udgifter der falder bort. Spalten mærket SU-25 viser således, hvorledes udviklingen er, hvis 25% af statens udgifter bortfalder, og skatten skal stige tilsvarende for atter at fylde de offentlige kasser til gengæld for tabet af indtægter fra statens udgifter. Der vises i 4 tilfælde, hvorledes situationen i den samlede økonomi påvirkes af, at enten 25%, 50%, 75% eller alle statens udgifter bortfalder, og skatten stiger tilsvarende.

I analysen omtales ikke alle tallene, men blot de to muligheder, at alle statens udgifter bortfalder - det som i tabellen er anført under SU-100 - og så den mulighed, at halvdelen af statens udgifter bortfalder - som i tabellen hedder SU-50. Årsagen til dette er, at alle statens udgifter ifølge koalitionsens projekt efterhånden bortfalder, og derfor er det rimeligt at omtale det eksempel, hvor alle statens udgifter forsvinder. Eksemplet med, at halvdelen af statens udgifter bortfalder, kan være interessant af to grunde. Den ene er, at selve modelforsøget er en smule svagt, når der er tale om de mere gavnlige virkninger, der følger af, at statens udgifter falder væk. Den anden er, at i året 1997, som der er taget udgangspunkt i, var det offentlige overskud mindre, end det nu er blevet, ligesom det offentlige gældsbyrde efter aftalen med den danske regering fra juni 1998 giver større råderum end tidligere. Det eneste, denne analyse baseres på, er et enkelt forsøg inden for ligevægtsmodellen, som viser, hvad der sker, når der kun sker en ændring i økonomien: at statens udgifter reduceres og det offentlige må lægge en tilsvarende skattebyrde på borgerne. Den offentlige sektor vil forblive lige stor, og ingen produktivitsfremmende tiltag gennemføres i den private eller offentlige del af økonomien. Dette kunne tillige være ret vanskeligt og tvivlsomt at gisne om, og derfor henvises læserne til at indrette sig på en mindre alvorlig situation, end når 100% af statens udgifter falder væk.

Når vi så omtaler muligheden, hvor 50% af statens udgifter bortfalder, skal dette tages som et fingerpeg om, hvorledes påvirkningen kan tænkes at blive, hvis foranstaltningen går godt, og vi får medvind, fordi det offentlige kan udnytte ressourcerne mere rationelt, og den private del af økonomien får gavn af et væksthfremmende miljø.

Dette kan dog ikke siges at beskrive de lysere udsigter til fulde, men kan tages som et fingerpeg om et noget lettere forløb.

Tabel 1. Makroøkonomisk resultat

Ved forskellige forudsætninger				
	Statens udgifter- 25	SU-50	SU-75	SU-100
Import	-0,3 %	-0,9 %	-1,8 %	-3,1 %
Eksport	2,3 %	4,7 %	7,4 %	10,3 %
Husholdningsforbrug	-5,8 %	-11,7 %	-17,7 %	-23,9 %
Investeringer	10,1 %	19,3 %	26,8 %	31,1 %
Offentligt forbrug	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Betalingsbalance	-19 %	-38 %	-55 %	-70 %
BNP	0,4 %	0,9 %	1,3 %	1,6 %
Opsparing	-5,2 %	-10,4 %	-15,5 %	-20,7 %

Først er værd at lægge mærke til to hovedforløb i tallene. Det ene er faldende velfærd, og det andet er forbedret konkurrenceevne. Dette er gældende i alle 4 tilfælde, som tabellen viser. Den faldende velfærd ses på, at husholdningernes forbrug og opsparing falder.

Fjernes statens udgifter helt, falder husholdningernes forbrug med ca. en fjerdedel, som trods al usikkerhed er et voldsomt fald. Opsparingen er i modellen altid husholdningernes formue, og når den falder med en femtedel, er det husholdningerne, der lider formuetab og dermed også det årlige afkast af formuen. Det udbytte, som borgerne har af det offentlige forbrug, reduceres ikke, forsi det er valgt at holde det offentlige forbrug konstant i modellen, så for denne dels vedkommende er der intet velfærdstab.

I et mere optimistisk tilfælde, hvor vi kan spare halvdelen af statens udgifter på det offentlige overskud og det offentlige på anden vis kan spare uden at reducere udbyttet af den offentlige service, falder husholdningernes forbrug ca. 12%, ligesom opsparing falder med godt 10%.

Den forbedrede konkurrenceevne ses i den øgede eksport og faldende import ligesom i de voksende investeringer.

At eksporten vokser skyldes ikke vækst i fiskeriet eller i afkastet af fiskeriet, fordi det i modellen er valgt at holde værdien af fiskeriet og fiskeforarbejdningen konstant (dette skal senere forklares bedre). Således er der tale om vækst i eksporten af andre varer og tjenester fra erhvervslivet, som for en bedre konkurrenceevne og derved også større markedsandele i udlandet.

Den forbedrede konkurrenceevne ses tillige i de stigende investeringer. Årsagen til væksten i investeringerne er den forbedrede konkurrenceevne, når de indenlandske priser bliver mindre end de udenlandske, og lønningerne falder i forhold til de udenlandske lønninger. Herved stiger afkastet ved at foretage investeringer hjemme snarere end i udlandet. Så selv om opsparingen sammenlagt falder betydeligt, stiger investeringerne mere, end opsparingen falder. Det betyder igen, at den opsparing, som er tilbage, i videre omfang går til investeringer hjemme end til investeringer i udlandet.

Eksporten vokser med 5% eller 10% alt efter, om halvdelen af statens udgifter skal spares, eller de alle skal spares. Investeringerne øges med ca. 20%, hvis halvdelen af statens udgifter skal spares, og 30%, hvis alle statens udgifter skal spares.

Skattetryk

Modelforsøget er, som allerede nævnt, gennemført således, at efterhånden som statens udgifter falder, stiger skatterne. Skattestigningen er udført således, at de offentlige indtægter sammenlagt ikke bliver mindre, selv om statens udgifter falder væk.

Et interessant forsøg kunne være at reducere den offentlige sektors størrelse på den måde, at skatten ikke stiger lige så meget, som statens udgifter falder. Dette kunne begrundes med, at den offentlige sektor på Færøerne på nuværende tidspunkt er i den øvre ende, og at det, efterhånden som statens udgifter falder væk, bliver nødvendigt at reducere den offentlige sektor. En offentlig sektor, der modtager ca. 1/3 af finansieringen udefra, vil sandsynligvis være tilbøjelig til at udvise mindre beskedenhed ved forbrug af penge, ligesom den vil være mindre tilbøjelig til at tilrettelægge skatterne omhyggeligt. En offentlig sektor, der kan regne med særlige indtægter - rigelige ydelser udefra eller ressourceindtægter - er tilbøjelig til at være mere gavmild over for borgerne og erhvervslivet, når der er tale om ydelser til borgerne og støtte til erhvervslivet, ligesom den er mindre opmærksom på udgifterne til drift og investeringer. Den er således også mindre opmærksom på, hvorledes den gældsætter sig både indenlands og udenlands.

Alt dette er en særdeles god grund til at gennemføre et modelforsøg, hvor statens udgifter falder, samtidig med at den offentlige sektor reduceres. Det kunne gennemføres på den måde, at selv om statens udgifter forsvandt helt, burde skatteindtægterne kun vokse med 75% i forhold til reduktionen i statens udgifter.

Årsagen til, at dette ikke er gjort, er, at det er vanskeligt præcist at opstille, hvorledes den offentlige sektor skulle reduceres - om det sker ved at nedsætte lønudgifterne, køb af varer og tjenester, ydelser, erhvervsstøtte eller andre udgifter.

Når skatterne må stige lige så meget, som statens udgifter falder, medfører det, at skatterne gøres højere, end det er troligt i virkeligheden. Men, som ved resten af dette modelforsøg, er det med strukturændringerne forbundne vækspotentiale ikke medregnet, og vi går ud over, hvad der er troligt.

Tabel 2. Ændring i marginals-katten, procentpoint ved forskellige forudsætningen

	SU-25	SU-50	SU-75	SU-100
Marginalskat	5 – 6 %	12 – 13 %	17 – 20 %	23 – 27 %

Tallene viser, hvor meget marginals-katten skal vokse, for at de offentlige indtægter ikke skal falde, efterhånden som statens udgifter bortfalder. Når statens udgifter er helt væk, skal marginals-katten være 23 - 27 %points højere end nu. Er den nuværende højeste marginalskat i dag 56%, skal den således være mere end 80%, når alle statens udgifter falder væk. Skal blot halvde-

len af statens udgifter spares, stiger marginals-katten med 12 - 13 %points og kommer op imod de 70%.

Indregnes den økonomiske vækst, øges skattegrundlaget, så der ikke bliver behov for et så højt skattetryk som vist her, for at det offentlige kan have de samme indtægter som før.

Arbejde og velfærd

I modelforsøget er indsat tal fra husholdningerne på Island, fordi sådanne tal ikke findes i de færøske opgørelser. Selv om vi har ret gode oplysninger om indtægter, skat og andre oplysninger om personer på Færøerne, har vi ingen opgørelser, der viser husholdningernes situation.

For at vise et billede af, hvorledes et fald i statens udgifter vil påvirke forskellige sociale grupper, er det beregnet, hvorledes enkelte husholdningsgrupperinger vil blive ramt af ændringer i købekraften. Husholdningerne er opdelt således som vist i tabel 3.

Tabel 3. Brutto månedsindtægt hos befolkningen (I), dk.kr.

Gruppering	$I \leq 6.000$	$6000 < I \leq 12000$	$12000 < I \leq 20000$	$I > 20.000$
Enlig	H1_1	H1_2	H1_3	H1_4
Enlig med børn	H2_1	H2_2	H2_3	H2_4
Par uden børn	H3_1	H3_2	H3_3	H3_4
Par med børn	H4_1	H4_2	H4_3	H4_4

Da skatten stiger så meget som vist ovenfor i tabel 2, vil husholdningernes disponible indtægt blive mindre. Dette er den vigtigste årsag til, at husholdningernes forbrug i tabel 1 falder med ca. en fjerdedel. Men dette har tillige en anden virkning, nemlig, at når den disponible timeløn falder så meget, er det nødvendigt for husholdningerne at arbejde mere, for at velfærden ikke skal falde for meget. Selv om priserne tillige falder, vil købekraften blive mindre end tidligere, således at den disponible realløn sammenlagt bliver mindre.

I tabel 4 nedenfor vises, at alle husholdningerne vil være nødt til at arbejde mere for at opveje den faldende velfærd. Tabellen viser, at udbuddet af arbejdskraft sammenlagt stiger med ca. 4%, hvis alle statens udgifter skal spares, medens der er tale om 2%, hvis halvdelen af statens udgifter bortfalder. Men fordelingen mellem husholdningerne er meget ujævn, fordi det især bliver husholdningerne med de mindste indtægter, som tvinges til at arbejde mere for at få enderne til at nå sammen.

Selv om folk vil arbejde mere, for at velfærden ikke skal falde for meget, forbedrer dette ikke indtægterne i tilstrækkelig grad. Resultatet er, at borgernes forbrug falder, og at velfærden falder tilsvarende.

Tabel 4. Ændringer i husholdningernes udbud af arbejdskraft under forskellige forudsætninger

Gruppering	SU-25	SU-50	SU-75	SU-100
H1_1	3,1 %	6,7 %	10,9 %	16,1 %
H1_2	1,0 %	2,2 %	3,3 %	4,6 %
H1_3	1,0 %	2,0 %	2,9 %	3,7 %
H1_4	0,7 %	1,4 %	1,9 %	2,3 %
H2_1	2,7 %	5,7 %	9,3 %	13,7 %
H2_2	1,1 %	2,2 %	3,5 %	4,9 %
H2_3	0,9 %	1,7 %	2,5 %	3,2 %
H2_4	0,5 %	0,9 %	1,2 %	1,4 %
H3_1	1,6 %	3,3 %	5,3 %	7,6 %
H3_2	0,7 %	1,4 %	2,2 %	2,9 %
H3_3	0,6 %	1,1 %	1,5 %	1,7 %
H3_4	0,4 %	0,8 %	1,1 %	1,5 %
H4_1	3,0 %	6,5 %	10,8 %	16,2 %
H4_2	0,9 %	1,8 %	2,8 %	3,9 %
H4_3	0,7 %	1,3 %	1,9 %	2,3 %
H4_4	0,6 %	1,1 %	1,5 %	1,9 %
Sammenlagt	0,9 %	1,9 %	2,9 %	3,9 %

Det, som her omtales som "velfærd", er et sammensat begreb og har en så klar definition i modellen, at der kan sættes tal på. At der sættes tal på betyder ikke, at det er målt i kroner og ører. Det er snarere at anskue som et selvstændigt mål for "nytte".

Det er almindeligt i økonomisk teori at tale om den nytte - eller skade - vi har ved forskellige foreteelser. Når der regnes på, om det lønner sig at bore en tunnel under Vestmannasund, regnes der ikke blot på, om det betaler sig i kroner og ører, men tillige, om folk vil have større eller mindre "nytte" af at færdes med bil under sundet eller med færge over sundet.

Der er i dette tilfælde regnet med, at folk har nytte af at anvende penge på forbrug, hvilket er indlysende. Men folk har også nytte af at spare op - f. eks. til pension - fordi det giver os større forbrugsmuligheder senere. Og endelig regnes der med, at folk har nytte af fritid, og det betyder selvfølgelig, at hvis det bliver nødvendigt at arbejde mere for at øge forbruget, så må man regne med, at "nyttens" af forbruget øges, men samtidig falder "nyttens" af fritid.

Tabellen nedenfor demonstrerer denne måling af velfærden - eller "nyttens". Det påvises, i hvilket omfang velfærden ændres under de forskellige forudsætninger.

Tabel 5. Ændringer i husholdningernes velfærd under forskellige forudsætninger

Gruppering	SU-25	SU-50	SU-75	SU-100
H1_1	-2,0 %	-4,3 %	-7,1 %	-10,5 %
H1_2	-3,6 %	-7,6 %	-11,9 %	-16,6 %
H1_3	-4,6 %	-9,2 %	-13,9 %	-18,5 %
H1_4	-4,1 %	-8,2 %	-12,2 %	-16,1 %
H2_1	-2,5 %	-5,5 %	-9,0 %	-13,2 %
H2_2	-4,4 %	-9,2 %	-14,4 %	-20,3 %
H2_3	-5,3 %	-10,5 %	-15,8 %	-21,1 %
H2_4	-4,6 %	-9,0 %	-13,4 %	-17,7 %
H3_1	-1,4 %	-3,0 %	-4,9 %	-7,0 %
H3_2	-3,8 %	-7,9 %	-12,4 %	-17,2 %
H3_3	-4,9 %	-9,8 %	-14,6 %	-19,3 %
H3_4	-2,8 %	-5,5 %	-8,1 %	-10,7 %
H4_1	-2,2 %	-4,7 %	-7,8 %	-11,7 %
H4_2	-4,4 %	-9,1 %	-14,4 %	-20,1 %
H4_3	-5,4 %	-10,7 %	-16,0 %	-21,3 %
H4_4	-3,7 %	-7,4 %	-10,9 %	-14,3 %
Sammenlagt tabt velfærd	-3,9 %	-7,9 %	-12,1 %	-16,6 %

Skal alle statens udgifter spares, vil det samlede tab af velfærd her være beregnet til ca. 17%, hvilket dog er mindre end faldet i husholdningernes forbrug i tabel 1, som var på ca. 24%. Dette skyldes, at velfærd her er regnet som den gennemsnitlige nytte af både eget forbrug, vor del af det offentlige forbrug, opsparing og fritid.. Selv om der er et fald i nyten af alle enkeltelementer (bortset fra det offentlige forbrug, som er valgt at være konstant), så er det gennemsnitlige fald i nyten mindre end faldet i det private forbrug, fordi de øvrige enkeltelementer ikke falder lige meget. Skal halvdelen af statens udgifter spares, vil velfærden falde med godt 8%.

Dette mål for velfærd er et almindeligt begreb i økonomisk teori og bruges som sagt i de meget omtalte "cost benefit" analyser og i analyser af de langsigtede virkninger af ændringer i økonomien.

Det mål for velfærd, som er vist i tabel 5 ovenfor, må siges at være et gennemsnitsresultat i undersøgelser som denne.

Men man skal minde om, at der her fremdeles ikke er regnet på nogen vækst i selve økonomien, som stammer fra en forbedret konkurrenceevne. Forbedret konkurrenceevne fører til flere investeringer og større eksport, som giver vækst i BNP, hvilket så igen øger husholdningernes og erhvervslivets indtægter. Dette har en énsidig gavnlig indvirkning på det ovenfor nævnte mål af velfærd. Det samlede tab af velfærd ville så blive mindre end det, der er vist i tabellen ovenfor.

Herudover skal der lægges eftertryk på, at fordelingen af velfærdsændringen er betinget af, at skattesystemer, ydelsessystemer og anden socialpolitik forbliver, som de var i basisåret 1997. Ændringer i skattesystem, ydelsessystem og socialpolitik i øvrigt ville gøre fordelingen af velfærdsændringerne anderledes end det, der her er beregnet.

Statisk og dynamisk analyse

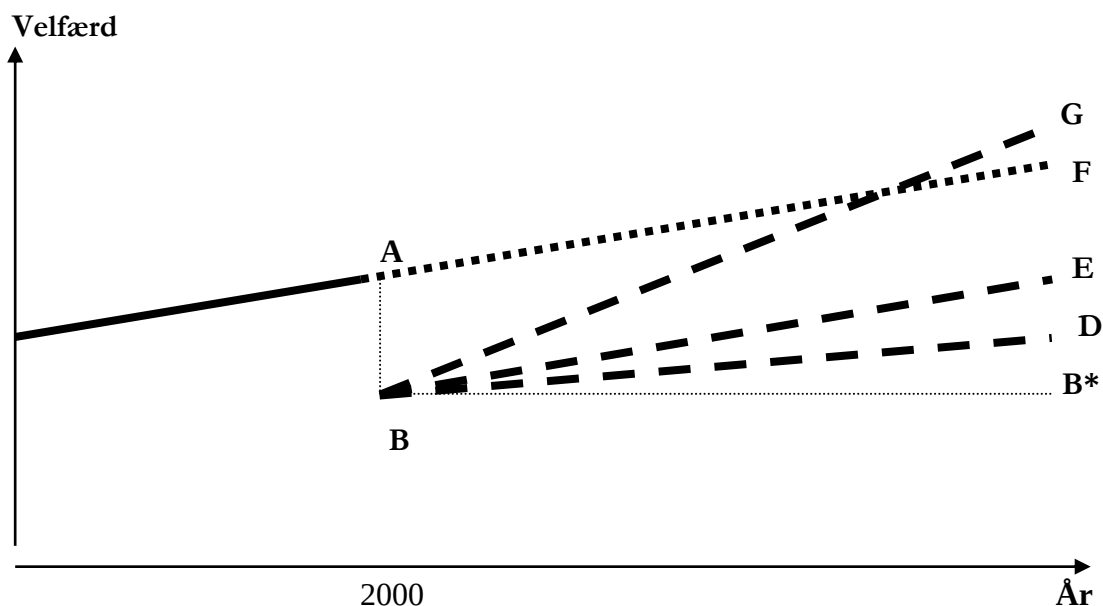
Den økonomiske model, der er brugt i denne sammenhæng, er en *statisk model* og ikke en *dynamisk model*. At modellen er statisk betyder, at den giver et situationsbillede af økonomien og ikke af udviklingen over flere år. Dette kan til dels sammenlignes med forskellen mellem et statisk fotografi og en dynamisk film.

Denne statiske model er ikke i stand til at vise udviklingen fra en økonomisk status til en anden, eller at vise, hvilken påvirkning forskellige foranstaltninger har, efterhånden som tiden går.. For "tiden går" ikke i en sådan model som denne - den "springer" snarere fra et øjeblik til det næste. Vi får at vide, hvorledes situation troligt vil være om en 20 år i forhold til i dag, og ikke, hvordan udviklingen vil være de kommende 20 år.

Og det er også lovlig meget sagt, at vi "får at vide, hvorledes situationen vil være også om 20 år". For vi får bare at vide, hvordan forskellige forhold mellem de økonomiske størrelser vil være om 20 år og ikke pålidelige prognoser om, hvordan hele økonomien ser ud om 20 år. Dette skal forklares med et eksempel.

I tabellen er vist, at investeringerne bliver godt 30% større end i dag, dersom alle statens udgifter skal spares, men alligevel har de øgede investeringer ikke haft tid til at påvirke væksten i BNP. Dette er ikke en troværdig virkelighed, for hvis investeringerne vokser fra ca. 20% af det årlige BNP til 26%, vil det påvirke den økonomiske vækst, og den påvirker så igen størrelsen af BNP. Denne vækst i BNP er ikke indregnet, fordi der er tale om et tidsforløb, som om alt dette skete inden for ét år. Der er derfor ikke tale om, at vi kigger 20 år ud i fremtiden for at aflure, hvordan situationen så vil være, men snarere om, at vi så at sige "pakker" hele hændelsen ned til et enkelt år. Dette giver os en fornemmelse af, hvilke konsekvenser der vil være ved, at statens udgifter falder væk eller reduceres.

Et sådant forsøg er ikke i sig selv særligt oplysende for offentligheden. Men i den økonomiske videnskab anses dette dog for værdifuld viden, selv om den er ufuldstændig. Der bliver så snarere tale om at tolke resultaterne med varsomhed. Således er nu engang de betingelser, vi arbejder under. Vi har ikke mulighed for på en troværdig måde at spå om selve fremtiden, men kun for at analysere enkeltelementer i udviklingen med større eller mindre usikkerhed. Dette er gældende, hvad enten vi ser kort eller langt ud i fremtiden. Når der i Hvidbogen opstilles prognoser over den økonomiske udvikling, som hviler på, at det offentlige sparer 100 mio. i løn til offentligt ansatte, så er det ikke en troværdig udvikling, for det offentlige kan ikke bare spare 100 mio. i løn uden tillige at spare et vist beløb i køb af varer og tjenester, og samtidig få øgede udgifter til ydelser til arbejdsløse. Men selve modellen giver alligevel værdifuld viden. dette kan beskrives ved grafen nedenfor:



Vi forestiller vi os, at vi på den lodrette akse har ét eller andet mål for "velfærd" (det kunne være den disponible bruttonationalindtægt, eller et andet mål) og på den vandrette akse har vi et åremål. Den grove streg viser udviklingen i velfærden (her er krisen i 90'erne ikke taget med), som har været voksende i gennemsnit i nogle år. Lad os forestille os, at vi i år 2000 befinder os i punkt A, og vi så går i gang med at reducere statens udgifter, til de er bortfaldet helt. I det modelforsøg, som omtales her, vises dette som faldet fra punkt A til punkt B - og andet viser modelforsøget ikke. Forskellen på punkterne A og B er bortfaldet af statens udgifter, som om de var blevet skåret væk efter ét år eller én dag. Dette punkt B befinder sig dog i samme år som punkt A, og derfor er det også muligt at sige, at forløbet fra punkt A til punkt B er det samme som forløbet fra A til B*, der ligger 20 år fremme i tiden.

Hvis vi vælger at fortsætte med de samme statsydelsers fra Danmark, vil vi ende i punkt F, for så fortsætter den samme vækst i velfærden, som fandtes forinden. Det modelforsøg, der omtales her, siger, at velfærden falder fra punkt A til punkt B (eller B*), når statens udgifter ophører - *hvis vi ikke inddrager de gavnlige påvirkninger i regnestykket*, dvs. hvis vi ikke medregner den økonomiske vækst, som stammer fra øget eksport og øgede investeringer. Og så er det også valgt at lade fiskeriet som helhed være uden vækst, hvilket kun er delvis rigtigt (dette skal man senere komme ind på), og at lade den offentlige sektor forblive lige så stor som i dag.

Væksten i investeringerne, den forbedrede konkurrenceevne og den voksende eksport, og måske tillige vækst inden for fiskeriet eller fiskeforarbejdningen samt en faldende offentlig sektor fører os frem til en økonomisk vækst, som kan være anderledes - lavere, høj eller højere - end den, som vi har i dag. Alt efter, hvordan den økonomiske vækst bliver, ender vi i punkt D, E eller G. Bliver den økonomiske vækst den samme, som den har været med statens udgifter, vil vi fremover ligge lige så langt under det velfærdsniveau, som vi ville have haft med statens udgifter (punkt E). Bliver den økonomiske vækst lavere, forværrer forskellen i velfærd (punkt D), og bliver den højere uden statens udgifter end den har været med statens udgifter, vil velfærden ende bedre uden statens udgifter i G.

Der er tale om et diagram med lige streger. Dette skyldes ikke udelukkende vankundighed, men derimod, at det er håbløst at gisne nærmere om, hvad der kommer til at ske i årene fremover. vi har fx ikke inddraget den faldende velfærd i 90'erne i billedet. Og det vil endvidere sige, at hvis nogen mener, at økonomien vil svinge mere fra år til år, når vi ikke har statens udgifter at lide på, så savner den pågældende sandsynligvis "bulerne" i udviklingen fra B og fremefter i grafen. Det samme gælder, hvis nogen venter, at forløbet med statens udgifter vil medføre flere kriser af samme art som i 1980'erne, som ville have givet "buler" på stregerne fra A til F.

Det er en forskel, at en dynamisk analyse ville have givet en meget bedre analyse af sagen, end denne statiske analyse er i stand til at give. Hovedparten af de gavnlige påvirkninger på økonomien, som vil komme, om statens udgifter, forsvinder eller reduceres, kommer efterhånden og ikke på én gang. At konkurrenceevnen forbedres, og herved, at eksporten vokser, og at investeringerne i det færøske erhvervsliv øges, kan ikke beskrives uden en dynamisk analyse.

Resumé

Det, der er omtalt her, er den langsigtede virkning af, at statens udgifter reduceres eller helt falder væk.. Analysen er baseret på et modellforsøg af CGE-typen (*Computable General Equilibrium*). Der er tale om en statisk analyse - ikke en dynamisk - og der ses på to økonomiske balancer. Den ene er situationen i dag, den anden er den økonomiske balance, når statens udgifter er reduceret eller bortfaldet.

Hovedresultatet kan sammenfattes således:

Tabel 6. Økonomisk resultat

Med forskellige forudsætninger

	SU-25	SU-50	SU-75	SU-100
Import	-0,3 %	-0,9 %	-1,8 %	-3,1 %
Eksport	2,3 %	4,7 %	7,4 %	10,3 %
Husholdningsforbrug	-5,8 %	-11,7 %	-17,7 %	-23,9 %
Investeringer	10,1 %	19,3 %	26,8 %	31,1 %
Offentligt forbrug	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
BNP	0,4 %	0,9 %	1,3 %	1,6 %
Opsparing	-5,2 %	-10,4 %	-15,5 %	-20,7 %
Marginalskat	5 – 6 %	12 – 13 %	17 – 20 %	23 – 27 %
Arbejdsudbud	0,9 %	1,9 %	2,9 %	3,9 %
Sammenlagt tabt velfærd	-3,9 %	-7,9 %	-12,1 %	-16,6 %

Det er valgt at lade det offentlige forbrug være konstant, og for at det skal lade sig gøre, må det offentlige øge marginalbeskatningen (andre muligheder som f.eks. at beskatte forbrug og ressourcer omtales ikke). Det stigende skattetryk vil få husholdningernes indtægter til at falde, således at folk må arbejde mere, for at forbruget ikke skal falde for meget.

Husholdningernes forbrug falder dog betydeligt, og dette er den mest afgørende årsag til, at målet for husholdningernes velfærd tillige falder.

Konkurrenceevnen forbedres, fordi omkostningsniveauet som helhed falder, og dette fører i første omgang til større eksport og flere investeringer.

Den samlede opsparing falder, men da konkurrenceevnen forbedres, vil en større del af opsparingen blive brugt til investeringer i den færøske økonomi, snarere end til udenlandske investeringer, sådan som det nuværende betalingsbalanceoverskud er tegn på.

Den lille vækst i BNP kan måske tages som et tegn på, at produktionen øges, og herved øges tillige indtægterne ved produktionen. Men væksten i BNP er så lille, at det med usikkerheden in mente er rettest at vurdere væksten som nul.

Det er ligeledes rettest at regne med usikkerhed om alle de øvrige tal.

Alle tal bør læses med forbehold - ikke blot på grund af usikkerheden, men også fordi forudsætningerne for modelundersøgelsen har særlige konsekvenser. I første omgang skal nævnes, at det er valgt ikke at lade den offentlige sektor blive mindre. Dette vil lægge et meget stort skatte-tryk på borgerne og reducere velfærden i betydelig grad. Ligeledes skal der tages forbehold for, at der er tale om usikkerhed i talmængderne under modellen, og for, at fordelingsnøgler og andet er taget fra den islandske model.

I anden omgang er det valgt ikke at lade fiskeriet øges. Dette er en ret voldsom forudsætning, fordi man kunne tænke sig, at fiskearter, som det i dag ikke er rentabelt at fiske, kunne tænkes bedre at betale sig økonomisk, når omkostningsniveauet bliver lavere. Ligeledes kan det tænkes, at der er et større afkast at hente i fiskeforarbejdningen, når omkostningsniveauet bliver lavere. Denne gavnlige påvirkning er ikke indregnet.

Det skal endvidere bemærkes, at der er tale om en statisk modelundersøgelse. I modellen påvirker væksten i investeringer og eksport ikke den økonomiske vækst. Var der vækst i økonomien, ville indtægterne være bedre og skattetrykket mindre, ligesom forbruget og målet for velfærd ikke ville falde så voldsomt.

Følgebilag

Forudsætningerne for modelundersøgelsen

Når der er tale om at beskrive en økonomisk langtidsvirkning i en økonomisk model, bygges på en økonomisk teori om ligevægte, og undersøgelsen er gennemført med den såkaldte *CGE-model* (*Computable General Equilibrium*). At der er tale om en ligevægtsmodel betyder, at afgørende for den økonomiske situation i fremtiden, som modellen regner sig frem til, er, hvordan relative priser påvirker udbud og efterspørgsel. Dette er eksempelvis afgørende for, hvorledes husholdningerne bestemmer sig for at vælge mellem forbrug og opsparing, og hvordan de vælger mellem at købe indenlandsk fremstillede varer og importerede varer, ligesom det er afgørende for, om husholdningerne vælger at tilbyde deres arbejdskraft eller at have mere fritid.

Det opstilles et sammenhængende regnskab for økonomien, som viser erhvervsopbygningen, indtægter og udgifter for det offentlige, indtægter og udgifter for husholdningerne og herudover vort handelsforhold med udlandet. I dette tilfælde stammer størstedelen af talmaterialet fra Færøernes Landsbanks økonomiske model for året 1997, som dog er tilpasset for at kunne anvendes i modellen. De økonomiske størrelser er således alle taget fra Landsbankens foreløbige nationalregnskab, men i visse tilfælde har der ikke kunnet findes oplysninger på Færøerne, og dér er der brugt størrelser fra islandsk statistisk materiale. Der er tale om to dele af talmaterialet: sammensætningen af husholdningernes forbrug og indtægter samt den såkaldte input/output tabel.

Da vi ikke ved, hvordan sammensætningen af de færøske husstandes forbrug ser ud, er det sammenlagte forbrug på Færøerne fordelt efter islandsk forbillede. Dette påvirker, hvordan sammensætningen af varer og tjenesteydelser i husholdningsforbruget ser ud, og hvordan fordelingen af forbruget mellem forskellige husholdningsgrupperinger ser ud. Det samme er gjort ved indtægtsfordelingen.

Vi har ej heller oplysninger om, i hvilket omfang forskellige erhverv sælger indbyrdes. F.eks., i hvilket omfang elektrikere leverer varer og tjenesteydelser til skibsværfter, eller i hvilket omfang fiskefabrikker køber fra smede. Til fordeling af forskellige erhvervsvirksomheders produktion på andet erhvervmæssigt forbrug er der anvendt islandske oplysninger, medens størrelsen af produktionen hviler på færøske oplysninger.

Tal fra denne gruppe er sammenfattet i tabellen bagest i denne redegørelse. Det kan nævnes, at ifølge dette talmateriale var BNP 5,5 mia., betalingsbalanceoverskuddet 1,1 mia. og statens udgifter ca. 1,2 mia. Det offentlige overskud udgjorde omkring 400 mio.

De private erhverv er opdelt i 12 grupper. Virksomhederne anvender kapital og arbejdskraft i fremstillingen og producerer til hjemmemarkedet og til eksport. Produktionen til hjemmemarkedet er enten til direkte forbrug i husholdningerne, hos det offentlige eller til andet erhvervmæssigt forbrug.

Det offentlige (land, kommuner og den danske stats del på Færøerne) fremstiller et såkaldt *public good* - offentlig service, som alle borgere nyder godt af. Det offentlige er grundigt beskrevet med indtægter og udgifter.

Husholdningerne er opdelt i 16 grupper, alt efter indtægt, ægteskabelig stilling og antal børn. Indtægter, skatter og udgifter er beskrevet grundigt, men da der ikke er færøske tal til rådighed i denne sammenhæng, er sammensætningen af udgifter og fordelingen mellem husholdningerne udarbejdet efter islandsk læst, dog således, at det sammenlagte forbrug er det færøske. Husholdningerne har indtægter ved arbejde, ydelser fra det offentlige og afkast af erhvervsmæssig formue. Husholdningerne har nytte af forbrug i dag og opsparing til forbrug i fremtiden. Husholdningernes forbrug opfyldes ved indenlandsk og importeret fremstilling.

Migration optræder ikke i denne undersøgelse. Det betyder, at selv om lønningerne i andre lande vil blive højere end vore, selv om skatten stiger betydeligt, og selv om husholdningernes velfærd reduceres, så flytter folk ikke fra landet.

Ud over at give resultater vedrørende bruttonationaludgifter, investeringer, forbrug, import, eksport og andre samfundsøkonomiske størrelser, giver modellen tillige resultat vedrørende velfærdsændringerne for husholdningerne som følge af, at statens udgifter falder væk. Velfærd er i denne model et velafgrænset mål for den nytte, som borgerne sammenlagt har ved forbrug af varer og tjenester fra erhvervene og fra det offentlige, opsparing (som er fremtidigt forbrug) og fritid. Tabellen i analysen viser, hvorledes dette mål for velfærd ændres, alt efter hvilken type husholdning der er tale om.

Hovedforløbet i modelforsøget er først og fremmest betinget af, hvorledes modellen er sammensat. Selvsagt er modellen sammensat således, at den bedst muligt skal belyse den forventede udvikling i virkeligheden, men da der er tale om en ret enkel model, skal resultatet ikke opfattes som en spådom om den reelle udvikling, men som et redskab for økonomerne til at basere deres vurderinger på. Kommer modelforsøget f.eks. frem til, at eksporten vil vokse med 10%, dersom alle statens udgifter bortfalder, bør dette ikke vurderes som en uafviselig spådom, men bør vurderes kritisk. I redegørelsen går nærmere ind på dette.

Der skal tillige siges noget om de særlige forudsætninger for denne undersøgelse. De fleste erhverv tilpasser sig forudsætningerne, når statens udgifter bortfjernes. Dette medfører, at erhverv, der fremstiller til indenlandsk efterspørgsel, vil gå tilbage, medens de, der fremstiller til eksport, vil vokse. Men det har været anset for rettest at holde fiskeriet - selv om det er produktion til eksport - konstant, således at der ikke er vækst i fiskeriet. Fiskeforarbejdning har dog fået lov til at vokse, fordi den forbedrede konkurrenceevne for de færøske fiskefabrikker kan få mere til forarbejdning herhjemme eller øge fremstillingsniveauet.