

Hagstjórnarumhverfið og sambýli atvinnuvega

Skýrsla til Samtaka atvinnulífsins, Landssambands íslenskra
útvegsmanna, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka
fiskvinnslustöðva, Samtaka fjármálafyrirtækja og Samtaka
iðnaðarins

Desember 2006

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands
Aragötu 14
Sími: 525-4500/525-4553
Fax nr. 552-6806
Heimasíða: www.hag.hi.is
Tölvufang: ioes@hag.hi.is

Skýrsla nr. C06:04

Hagstjórnarumhverfið og sambýli atvinnuvega

Skýrsla til Samtaka atvinnulífsins, Landssambands íslenskra
útvegsmanna, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka
fiskvinnslustöðva, Samtaka fjármálafyrirtækja og Samtaka
iðnaðarins

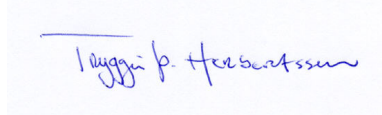
Desember 2006

Formáli

Siðastliðið vor gerðu Hagfræðistofnun annars vegar og Samtök atvinnulífsins, Landssamband íslenskra útvegsmanna, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fiskvinnslustöðva, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins hins vegar með sér samkomulag um að stofnunin tæki að sér að gera skýrslu sem miðaði að því að greina ástæðurnar fyrir sambýlisvanda atvinnugreina á Íslandi og þá sérstaklega með tilliti til þess háengis sem ríkt hefur undanfarin misseri. Verkefnið var með vilja skilgreint nokkuð vítt í upphafi og með sjónarhornið á gengi íslensku krónunnar. Bæði vegna þessarar víðu skilgreiningar og þess að nú nýverið hafa verið gefnar út tvær viðamiklar skýrslur, annars vegar af Viðskiptaráði og hins vegar af Hagfræðistofnun, sem fjalla beint um gengisfyrirkomulag á Íslandi og þá möguleika sem standa til boða, er áherslan í þessari skýrslu fyrst og fremst á hagstjórnarumhverfið og þýðingu hagstjórnar við að setta mismunandi sjónarmið sem uppi eru á hverjum tíma. Það sem sumum finnst of heitt finnst öðrum of kalt og hlutverk hagstjórnar er að stilla hagkerfið af þannig að sem flestum líki.

Skýrslan er unnin af sérfræðingum Hagfræðistofnunar á tímabilinu maí til nóvember undir stjórn undirritaðs. Margar góðar athugasemdir bárust frá verkbeiðendum og er þeim þakkað framlag sitt án þess að þeir beri á nokkurn hátt ábyrgð á efnistöku.

Hagfræðistofnun í desember 2006



Tryggvi Þór Herbertsson
forstöðumaður

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR.....	1
2. HAGSTJÓRN OG HAGSVEIFLUR.....	4
ERU SKÝRAR REGLUR LYKILLINN AÐ SVEIFLUJÖFNUN?	6
FJÁRMÁLAADGERÐIR.....	8
PENINGAMÁLASTJÓRN	9
3. EFNAHAGSLÍFIÐ FRÁ UPPTÖKU VERÐBÓLGUMARKMÍÐS.....	14
STÝRIVEXTIR	15
VIÐSKIPTI VIÐ ÚTLÖND OG SKULDIR	20
SAMBÝLI ATVINNUGREINA VIÐ FLÖKTANDI GENGI	24
SJÁVARÚTVEGUR.....	27
FERÐAÞJÓNUSTA.....	28
IÐNAÐUR.....	29
FJÁRMÁL OG ÖNNUR ÞJÓNUSTA	30
4. ATVINNUSTEFNA	32
OPINBERAR ÁBYRGÐIR	35
SKATTAR - TRYGGINGAGJÖLD.....	37
SÉRKJÖR STÓRIÐJU	38
KVIKMYNDAGERÐ	39
OPINBER FYRIRTÆKI	39
5. ÞÁTTUR RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA Í HAGSVEIFLUM	42
ÞÁTTUR RÍKISSJÓÐS	42
ÞÁTTUR SVEITARFÉLAGA	46
PÓLÍTÍSKAR HAGSVEIFLUR.....	53
OPINBER FYRIRTÆKI OG HAGSVEIFLUR.....	54
STÓRIÐJUFAMKVÆMDIR	55
HAGSTJÓRN Í STÓRIÐJUFAMKVÆMDUM	55
SKAMMTÍMAÁHRIF AUKINNA FJÁRFESTINGA Á HAGKERFIÐ	56
6. VINNUMARKAÐUR OG LAUNAÞRÓUN	61
BREYTTUR VINNUMARKAÐUR.....	64
7. NIÐURSTÖÐUR	68
VIÐAUKI.....	70
HEIMILDIR.....	73

1. Inngangur

Síðustu ár hafa verið nokkuð sérstök í hagsögu þjóðarinnar. Fjárfestingar hafa sjaldan eða aldrei verið meiri, hvort heldur sem lítið er til heimila eða atvinnugreina og ber þar hæst bygging álvers Alcoa á Austurlandi og tengd raforkumannvirki. En þrátt fyrir umfang þessarar einstöku framkvæmdar hafa breytingar á íbúðalánamarkaði þó sennilega haft enn meiri efnahagsleg áhrif. Þá hafa útlendingar í fyrsta skipti sýnt íslenskum fjármagnsmarkaði áhuga með útgáfu svokallaðra jöklabréfa en með útgáfu þeirra ná erlendir fjárfestar að nýta háa vexti á Íslandi sér til hagsbóta. Þessir háu vextir eru afleiðingar mikils uppgangs. Sennilega má rekja breytingar á íbúðalánamarkaði, fjárfestingar í stóriðju og útgáfu jöklabréfa hér á landi að nokkru til þess að vextir annars staðar í heiminum hafa verið í sögulegu lágmarki undanfarið. Bæði stafar það af miklum uppgangi í Kína en þó sennilega enn fremur af háu olíuverði í heiminum sem hefur leitt til þess að lausafé hefur aukist mjög. Til marks um þetta hafa gjaldeyrisvarasjóðir nýmarkaðsríkjanna aukist um nærri 1,5 trilljón dollara síðan 1999 og ávöxtunarkrafan á þessa sjóði er ekki mikil.¹

Allir þessir þættir urðu til þess að íslenska krónan styrktist mjög en veiktist síðan snögglega í kjölfar þess að vantrúar á íslenskt fjármálalíf fór að gæta í byrjun árs. Þetta má rekja til þess að áhættuálag (vextir) fór hækkandi á heimsmarkaði annars vegar vegna þess að sennilega hefur áhætta ekki verið rétt verðlögð í heiminum undanfarin misseri og hins vegar að peningamálastefnan í Japan og Evrópu fór harðnandi og vextir þar með hækkandi.

Þessar sviptingar höfðu í för með sér sannkallaða rússíbanaferð fyrir íslenskt atvinnulíf, bæði hvað varðar gengi (nafn- og raungengi) og fjármagnskostnað.² Því er ekki nema von að hljóð hafi heyrst úr horni og þeirri spurningu verið varpað fram hvort efnahagslífinu hefði verið betur borgið með annan gjaldmiðil eða hvort ekki hefði mátt ráða betur við sveiflurnar með betri hagstjórn. Þessar spurningar eru réttmætar og skynsamlegar og er þessari skýrslu ætlaða að varpa hér nokkru ljósi á –

¹ Lawrence H. Summers (2006). „Reflections on Global Account Imbalances and Emerging Markets Reserve Accumulation“, Reserve bank of India, Mumbai India, March 14.

² Frederic S. Mishkin og Tryggvi Þór Herbertsson (2006). *Financial Stability in Iceland*, Viðskiptaráð.

Þá sérstaklega þátt hagstjórnarinnar í sveiflujöfnun. Hvað varðar gengisfyrirkomulag er hér bent á annars vegar viðamikla úttekt Hagfræðistofnunar sem kynnt var fyrir á þessu ári og hins vegar nýlega skýrslu Viðskiptaráðs.³

Sennilegt er að mistök hafi átt sér stað hvað varðar hagstjórn undanfarið. Allt bendir til þess að Seðlabanki Íslands hafi byrjað of seint að hækka stýrivexti og fjármálastjórn hins opinbera hafi verið of losaraleg. Þá voru gerð alvarleg mistök þegar Íbúðalánasjóði var gert kleift að hækka hámarkslán og rýmka veðheimildir í kjölfar síðustu kosninga þrátt fyrir afgerandi viðvaranir óháðra innlendra og erlendra sérfræðinga en breytingin hratt af stað stórauðnu framboði bankanna á íbúðalánnum.

Ríkissjóður hefur verið rekinn með afgangi og skuldir greiddar niður síðustu ár. Skuldir ríkissjóðs eru hverfandi og er það nær einstakt meðal ríkja OECD. Jafnframt eru framtíðarskuldbindingar, s.s. ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar með því minnsta sem þekkist. En ekki er þó allt sem sýnist. Í nýlegri skýrslu OECD kemur fram að útgjöld samkvæmt ríkisreikningi voru að meðaltali 8,15% hærri á ári en fjárlög gerðu ráð fyrir á tímabilinu 2002-2005.⁴ Samtals námu umframútgjöldin um 85 milljörðum króna á þessu fjögurra ára tímabili en sú fjárhæð slagar hátt í kostnað við Kárahnjúkavirkjun. Þetta hefur enn aukið á hagsveifluna og þegar haft er í huga að umframeyðsla sveitarfélaga hefur verið hlutfallslega enn meiri er vart hægt að segja annað en að fjármálastjórninni hafi verið ábótavant og hún að hún hafi lagt of miklar byrðar á peningamálastjórnina. Brýnt er að bæta hér úr. Sérstaklega þarf að bregðast við auknu hlutverki sveitarfélaga. Vart er þó við því að búast að sveitarfélög taki sjálfviljug á sig ábyrgð á hagstjórninni ef þau sjá sér ekki hag í því. Hér verður ríkið sennilega að grípa inn í og afmarka betur fjárhagslegan ramma sveitarfélaganna. Sein viðbrögð Seðlabankans og vöxtur í opinberum útgjöldum hefur magnað hagsveifluna með þeim afleiðingum að vextir eru nú með hæsta móti og gengi sveiflukennt sem hefur gert rekstrarumhverfi atvinnuveganna erfitt.

Þessi skýrsla skiptist í 6 hluta. Í 2. kafla og í viðauka er fjallað um hvers vegna hið opinbera reynir yfirleitt að hafa áhrif á hagsveiflur. Í stuttu máli er hagstjórn stunduð

³ Gylfi Zoega og Tryggvi Þór Herbertsson (2005). *Fyrirkomulag gengismála á Íslandi: horft til framtíðar*, ársskýrsla Hagfræðistofnunar 2005, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Viðskiptaráð (2006). *Krónan og atvinnulífið*, Viðskiptaráð Íslands.

⁴ OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Iceland*, Vol. 16/2006, bls. 54.

til að jafna sveiflur í efnahagslífinu vegna þess að þær koma mjög ójafnt niður á þjóðfélagsþegnunum og vegna þess að þær leiða til kostnaðarsamra tilfærslna á framleiðsluþáttum. Með því að minnka þennan kostnað má auka velferð þjóðfélagsþegnanna að meðaltali en oft gleymist að það er hið endanlega markmið hagstjórnar hvort heldur um er að ræða peningamála- eða fjármálaaðgerðir. Í 3. kafla er stiklað á því helsta sem gerst hefur í íslensku efnahagslífi frá upptöku verðbólguþröðsins á vormánuðum 2001 og er það gert til að grandskoða hvar skórinn kreppir. Þá er fjallað um afkomu ríkissjóðs bæði til skamms og langs tíma. Kaflanum lýkur á því að fjallað er um sambúð atvinnuveganna við flöktandi gengi. Í 4. kafla er rætt um hvernig hið opinbera mismunar atvinnugreinum en slík mismunun hefur stundum verið kjarninn í *atvinnustefnu* stjórnmalamanna. Sérkjör greiða ekki aðeins leið þeirra sem njóta þeirra heldur gera þau róðurinn jafnan þyngri fyrir önnur fyrirtæki sem ekki njóta sérkjara. Að öðru jöfnu má gera ráð fyrir að þau dragi úr líkum á því að hæfustu fyrirtækin verði ofan á í samkeppni. Sérmeðferð rýrir því lífskjör þegar til lengdar lætur. Í 5. kafla er fjallað um þátt hins opinbera í hagsveiflunni. Fyrst er athyglinni beint að ríkinu og hvernig því hefur tekist til við það ætlunarverk sitt að jafna hagsveiflur. Síðan er fjallað um sveitarfélögin. Umsvif þeirra hafa aukist mikið á undanförunum árum. Opinber fyrirtæki hafa þó líklega ráðið meiru um hagsveiflur en ríki og sveitarfélög undanfarin ár. Stóriðjuframkvæmdir eru að vísu ekki nema hluta til á vegum hins opinbera en opinber fyrirtæki eru þar í lykilhlutverki. Í 6. kafla er rætt um vinnumarkaðinn og launaþróun og að lokum eru niðurstöður dregnar saman í 7. kafla.

2. Hagstjórn og hagsveiflur

Tilgangur hagstjórnar er að milda sveiflur í efnahagslífinu en án allrar íhlutunar er hætt við að hagþróun eigi sér stað í stökkum. Við þær aðstæður geta snöggar breytingar í einum geira borist í aðra hluta hagkerfisins og áhrif þessara breytinga magnast og orðið meiri en ella. Skiptir þá engu hvort um er að ræða uppgangstíma eða kreppur. Þegar vel árar ríkir jafnan bjartsýni. Þá auka heimili neyslu sína og fyrirtæki fjárfestingar og fyrir bragðið eykst heildareftirspurn. Þegar á móti blæs dregst framleiðsla fyrirtækja saman og þau þurfa jafnvel að grípa til uppsagna starfsfólks, neysla heimila minnkar og heildareftirspurn dregst saman. Hvorki samdráttarskeið né mikill uppgangur eru æskileg út frá velferðarsjónarmiði. Á krepputímum eru framleiðslutæki vannýtt, verksmiðjur standa lítt notaðar og atvinnuleysingjar mæla göturnar. Þegar mikill uppgangur ríkir hitnar hagkerfið umfram það sem æskilegt getur talist, hætta skapast á ójafnvægi og verðbólga rýkur upp. Vöxturinn er yfirleitt mestur á afmörkuðum sviðum hagkerfisins en minni á öðrum. Á uppgangstímum hækkar gengi krónunnar og kaupmáttur launa eykst. Öll fyrirtæki finna fyrir auknum kostnaði, hvort sem tekjur hafa aukist hjá þeim eða ekki. Uppsveiflur geta verið sérstaklega skeinuhættar fyrirtækjum sem flytja út vörur og þjónustu eða keppa við innflutning. Eftir að uppsveiflu lýkur kunna fyrirtæki í þessum geirum að hafa týnt tölunni og starfsfólk getur ekki lengur leitað þangað um vinnu. Aðgerðir í opinberum fjármálum geta spornað við ruðningi sem tímabundinn uppgangur í einstökum atvinnugreinum hefur í för með sér en peningamálaaðgerðir síður, eins og betur verður rakið hér á eftir. Ríkisstjórn og Alþingi stýra fjármálaaðgerðum og ákveða gengisstefnu landsins en Seðlabanki Íslands sér um peningamálahlið hagstjórnarinnar lögum samkvæmt.

En er endilega víst að hagstjórn bæti velferð þegnanna? Er það eftirsóknarvert markmið að draga úr sveiflum í neyslu? Um það er ágreiningur meðal hagfræðinga. Nóbelsverðlaunahafinn Robert Lucas sýndi fram á það árið 1987 að áhrif hagstjórnar á velferð væru hverfandi ef gert væri ráð fyrir að áhrifin væru þau sömu á alla. Velferðaraukinn af minni hagsveiflum og þar af leiðandi sveiflum í neyslu væri lítill sem enginn. Sú forsenda Lucasar að hagsveiflan kæmi eins við alla hefur verið dregin í efa og á það verið bent að hagsveiflur hafi almennt mest áhrif á þá sem lægst og

hæstar hafa tekjur. Ef lítið er til þessa bendir margt til þess að góð hagstjórn geti aukið velferð töluvert.⁵ En jafnvel þótt bein velferðaráhrif hagstjórnar væru lítil sem engin dregur öll óvissa úr fjárfestingum og með því að draga úr hagsveiflum og þar með óvissu er hægt að skapa betri skilyrði fyrir fjárfestingu. Aukin fjárfesting leiðir með tíð og tíma til aukinnar framleiðslu og þar með meiri atvinnu, hærri launa, meiri neyslu og bættrar velferðar.⁶

Annað mál er að óvíst er hvort hægt sé að ná markmiðum hagstjórnar þó svo að hún geti talist æskileg. Það tekur tíma fyrir stjórnvöld að greina hvað á bjátar í hagkerfinu hverju sinni og ákveða hvernig mæta skuli þeim vanda og hagstjórnartækin bíta ekki strax. Nefnt hefur verið í því sambandi að réttar hagvaxtartölur liggja stundum seint fyrir. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að hagvaxtartölur eru ekki eina merkið um þenslu. Á vinnumarkaði eru þenslumerkin yfirleitt augljósust. Þegar atvinnuleysi er orðið mjög lítið, til dæmis minna en 2-3%, og starfsfólk skortir í mörgum greinum þarf að herða hagstjórnina. Árangur þeirra aðgerða, sem gripið er til, kemur oft ekki í ljós fyrr en að nokkrum tíma liðnum. Þær hafa oft ekki tilskilin áhrif og geta jafnvel magnað sveiflur hagkerfisins.⁷ Jafnframt er það svo að tengsl atvinnugreina eru síbreytileg og aðgerðir, sem verka á einn hátt í dag, geta verkað á annan hátt á morgun. Þessi tengsl hagstjórnar og viðbragða hinna ýmsu atvinnugreina eru því óviss og oft getur virst sem tiltekin tegund hagstjórnaraðgerða, sem gagnast hefur vel í tímans rás, sé úrelt. Þetta á sérstaklega við um miðlunarferli peningastefnunnar. Þá hefur vægi hinna ýmsu atvinnugreina breyst mjög. Þannig olli sterk staða sjávarútvegs í efnahagslífi landsmanna því lengi vel að hagstjórn snerist að mestu leyti um hvernig bregðast skyldi við sveiflum í þeirri atvinnugrein. Stórar sveiflur einkenndu íslenskan sjávarútveg langt fram eftir allri 20. öld og það er í raun ekki fyrr en með upptöku kvótakerfisins á síðasta áratug aldarinnar sem tók að draga úr þeim sveiflum að einhverju marki.⁸ Fyrr á árum fólst hagstjórnin einkum í því að treysta rekstrargrundvöll þessarar undirstöðuatvinnugreinar, en sambúðin við aðrar greinar gat verið erfið. Sveiflur í sjávarútvegi höfðu greinileg áhrif á þróun íslensks efnahagslífs, langt umfram það sem nam beinni hlutdeild greinarinnar í

⁵ Storesletten (2000). Fyrir ítarlegri umræðu um rannsóknir Storesletten og Lucas, sjá viðauka.

⁶ Tryggvi Þór Herbertsson (2006). *Hagstjórn*, drög.

⁷ Milton Friedman hefur mest haldið þessari hugmynd á lofti.

⁸ Ragnar Árnason og Sveinn Agnarsson (2005).

landsframleiðslu.⁹ Síðustu ár hefur umfang sjávarútvegs farið minnkandi og sú þróun, ásamt vaxandi áhrifum annarra greina, einkum veitna, stóriðju og fjármálaþjónustu, hefur dregið úr áhrifum sjávarútvegs á landsframleiðslu.¹⁰ Hagstjórnin hefur þess vegna nokkuð breytt um svip og í stað þess að miðast fyrst og fremst við þarfir sjávarútvegs hefur hún í auknum mæli snúist um að tryggja stöðugt verðlag og skapa fyrirtækjum í landinu gott almennt rekstrarumhverfi.

Eru skýrar reglur lykillinn að sveiflujöfnun?

Reglur hafa þótt mikilvægur þáttur í að ná sem bestum árangri í peningamálum. Með þessu er þó ekki verið að segja að stjórnendum peningamála sé ekki treystandi til þess að taka geðþóttaákvörðanir til að ná fram markmiðum sínum heldur öllu fremur að til að ná árangri þurfi að móta væntingar almennings og markaðsaðila um aðgerðir seðlabanka og framgang efnahagslífsins. Áhrifarík peningamálastefna hefur góða stjórn á þessum væntingum en þeim er erfitt að stýra með geðþóttaákvörðunum. Heppilegra þykir því að peningamálastefna seðlabanka sé sem skýrust þannig að almenningur viti við hvaða aðgerðum megi búast af seðlabankanum í framtíðinni. Þessu er talið að hægt sé að ná fram með því að seðlabankar fylgi fyrirfram ákveðnum reglum hvað varðar peningamálastefnu sína. Ekki er nóg að hafa slíkar reglur, þær þurfa að vera öllum kunnar. Til þess að skapa trúverðugleika verða seðlabankar einnig að hafa það orðspor að þeir fylgi þeim reglum sem settar hafa verið. Ef seðlabankar telja sig ekki vera skuldbundna að fara eftir settum reglum munu aðilar hagkerfisins fljótt átta sig á því og ekki byggja framtíðarvæntingar sínar á reglunum.

Segja má að verðbólgu markmiðið falli hvorki undir skilgreiningar reglunnar né geðþóttans í peningamálastjórn eins og það er útfært hjá flestum ríkjum núna. Betra væri að skilgreina verðbólgu markmið sem nokkurs konar umgjörð fyrir peningamálastefnu. Það sameinar bæði kosti reglu og geðþótta. Verðbólgu markmiðsríkin setja sér vissulega markmið um að halda verðbólgu í skefjum og svipar stefnunni að því leyti til reglu en einnig gefst svigrúm til þess að bregðast við óvenjulegum aðstæðum í efnahagslífinu. Vegna þess að sett er tölulegt markmið um verðbólgu, sem seðlabankinn er opinberlega ábyrgur fyrir að ná, þá eru

⁹ Ásgeir Danielsson, Íslenskur sjávarútvegur – auðlindin, rentan, arðsemi og hagvöxtur.

¹⁰ Ragnar Árnason og Sveinn Agnarsson (2005).

meiri líkur á að hægt sé að komast hjá ósamkvæmni yfir tíma sem oft verður þegar peningamálastefnan er ekki bundin við reglu. En ósamkvæmni yfir tíma nefnist stjórnarstefna sem telst hagstæð á einum tíma, og þá yfirleitt með skammtímasjónarmið í huga, en þykir yfirleitt ekki skynsamleg þegar til langs tíma er litið. Segja má að mikilvægasti þátturinn í að gera stefnuna trúverðuga sé að hafa aðgerðir bankans opinberar þannig að allir viti hver stefnan er og hvernig hún er framkvæmd. Með þeim hætti er hægt að ná þeim trúverðugleika sem talinn er helsti kostur reglufastrar peningamálastefnu. Þrátt fyrir að sveigjanleiki sé til að bregðast við óvæntum aðstæðum þarf það ekki að leiða til þess að trúverðugleiki stefnunnar minnki. Ef óvanalegar aðstæður koma upp í hagkerfinu, eins og t.d. framboðsskellur, er svigrúm til að takast á við slík áföll. Það sem er hins vegar ólíkt milli þess svigrúms sem verðbólgaþéttunarmarkmiðsstefnan felur í sér og þess sem felst í algerlega óreglubundnum stefnum, er að líkur eru á því að almenningur trúi því að viðbrögðin við óvæntum skellum séu tímabundin og að aftur muni komast á jafnvægi. Þetta er því nokkurs konar samræming á hugsanagangi. Almenningur og markaðsaðilar vita við hverju er að búast af hendi seðlabanka og seðlabankar gera sér grein fyrir því hver vitneskja almennings er. Auknar vinsældir verðbólgaþéttunarmarkmiðs má því rekja til þess að stefnan sameinar trúverðugt akkeri og sveigjanleika til þess að bregðast við óvæntum sveiflum í efnahagslífinu.

Reglur í hagstjórn hafa ekki einvörðungu komið fram við stjórn peningamála heldur einnig við fjármálastjórn. Í nýlegri íslenskri rannsókn var kannað hver væru áhrif fyrir fram ákveðinnar reglu við ákvörðun opinberra útgjalda á hagsveiflur.¹¹ Reglan felst í því að láta samneyslu vaxa á hverju ári um sem nemur aukningu langtímaframleiðslugetu í hagkerfinu. Meginniðurstaða þessarar rannsóknar er að ef slíkri reglu hefði verið fylgt í fjármálastefnu hins opinbera á Íslandi á árunum 1964 til 2001 hefðu hagsveiflur árána 1978-2001 getað orðið allt að helmingi minni en raun varð á.

Peningamálastefnan ein og sér getur ekki séð algerlega um hagstjórn. Samspil fjármála- og peningamálaaðgerða er mjög mikilvægt, hvort sem það er í formi

¹¹ Marias H. Gestsson og Tryggvi Þór Herbertsson (2004). Modern Demand Management, in Guðmundur Magnússon and Jesper Jespersen (eds.) Keynes' General Theory and Current Views: Methodology, Institutions, and Policies, 2004, University of Iceland, bls. 111-118.

reglubundinna eða óreglubundinna aðgerða. Einkum skiptir máli að aðgerðir fjármála- og peningamálastjórnenda stangist ekki á. Það getur t.d. gerst á þann hátt að annar aðilinn beiti aðferðum til þess að slá á þenslu á meðan þensluhvetjandi aðgerðir eru framkvæmdar á sama tíma. Góð samvinna stjórnvalda á í fjármála- og peningastjórnun um sameiginleg markmið og skilgreiningu á hlutverkum er lykilatriði í góðri hagstjórn þó að mikilvægt sé einnig að hvor um sig hafi sjálfstæði til athafna.

Fjármálaaðgerðir

Fjármálaaðgerðum er einkum ætlað að hafa áhrif á heildareftirspurn í hagkerfinu og draga þar með úr hagsveiflum.¹² Með því að hækka skatta á þenslutímum má hægja á innlendri eftirspurn. Eftirspurn minnkar eftir innlendri þjónustu og framleiðslu samkeppnisgreina og þannig myndast svigrúm fyrir stórfamkvæmdir eða öran vöxt í einstökum atvinnugreinum ef þenslan er upprunnin þar. Samdráttur í opinberum framkvæmdum eða opinberri þjónustu þjónar einnig sama markmiði. Skattahækkanir valda ekki miklum eða langvinnum erfiðleikum í þjónustu á þensluskeiði. Þær draga aðeins úr eftirspurnarkúfnum. Ekki er heldur við því að búast að skattahækkanir valdi langvinnum erfiðleikum hjá samkeppnisgreinum. Svipað má segja um áhrif þess að draga úr opinberum umsvifum á þenslutímum, auðvelt er að auka þau aftur eftir að þenslan er liðin hjá. Því má segja að með fjármálaaðgerðum sé farið tiltölulega mildum höndum um atvinnulífið. Öðru máli gegnir um eftirspurnarstýringu með peningamálaaðgerðum eins og rakið verður hér á eftir. En á móti kemur að miklu erfiðara virðist vera að koma fjármálaaðgerðum í framkvæmd en peningamálaaðgerðum. Svigrúmið er takmarkað því að gera verður ráð fyrir að þær framkvæmdir séu nauðsynlegar sem slegið er á frest og eftirspurn sé eftir þjónustu sem skorin er niður. Víðtækt samkomulag þarf til þess að hækka skatta eða draga úr framkvæmdum. Þeir sem stjórna ríkisfjármálum eiga dóm kjósenda yfir höfði sér, ólíkt stjórnendum seðlabanka.

Ríkisfjármálaaðgerðum má í grófum dráttum skipta í tvennt; sjálfvirkar og óreglubundnar. Þær fyrrnefndu ráðast af uppbyggingu hagkerfisins og eru því torbreytanlegar en þing og ríkisstjórn ákveða þær síðarnefndu. Sjálfvirku aðgerðirnar hafa oft verið kallaðar sjálfvirkir sveiflujafnarar og er þá vísað til þess að þessar

¹² Til einföldunar er hér gert ráð fyrir að fjármálaaðgerðir beinist eingöngu að sveiflujöfnun en að fjármálastefnan snúist um fjármögnun mennta- og velferðarmála, tekjujöfnun og rekstur ríkisins.

aðgerðir hafa áhrif á hagsveiflur án þess að hið opinbera beiti þessum hagstjórnartækjum með beinum hætti. Skatttekjur minnka t.d. á samdráttartímum en útgjöld dragast ekki saman að sama skapi. Íslenska skatta- og millifærslukerfið hefur að nokkru jafnað sveiflur sjálfvirkt vegna tekjutenginga, hátekjuskatta og persónuafsláttar. Undanfarin ár hafa þessar tengingar minnkað, nú síðast þegar tekjuskattur var lækkaður og hátekjuskattur afnuminn. Þetta leiðir til þess að áhrif hinna sjálfvirku sveiflujafnara verða minni en ella – útgjöld og bætur dragast ekki jafnmikið saman og áður í góðæri og aukningin á þessum liðum verður minni í niðursveiflu.¹³

Breytingar á útgjöldum ríkisins hafa víðtæk áhrif í hagkerfinu. Þegar þau aukast eykst heildareftirspurn í hagkerfinu og hún minnkar þegar útgjöldin dragast saman. Þeir annmarkar eru á sveiflujafnandi aðgerðum ríkisins að erfitt getur reynst að tímasetja aðgerðirnar rétt því að alltaf er einhver töf á að þær hafi tilætluð áhrif á hagkerfið. Aðgerðir, sem gripið er til í dag, hafa því ekki áhrif fyrr en löngu seinna og þá getur almennt efnahagsástand hafa breyst svo mikið að engin þörf sé lengur fyrir inngrip ríkisvaldsins. Í versta falli geta afskipti ríkisins magnað upp hagsveiflur og þannig haft öfug áhrif við það sem að var stefnt. Nóbelsverðlaunahafarnir Kydland og Prescott hafa bent á að hagstjórn, sem byggist á handahófskenndum ráðstöfunum, sé ólíklegri til að ná árangri en hagstjórn sem byggist á reglufestu.¹⁴

Peningamálastjórn

Seðlabanki Íslands fer með stjórn peningamála hérlandis og sér um að framfylgja stefnu stjórnvalda í gengismálum. Á seinni árum hefur peningamálastjórn víða um heim í auknum mæli beinst að því að halda verðlagi stöðugu en verðstöðugleiki er talinn mikilvæg forsenda hagvaxtar. Má í því sambandi vísa til nýlegrar rannsóknar sem bendir til hagvöxtur minnki að öllu jöfnu um 1,3% á ári þegar verðbólga vex um 5-50%.^{15,16} Óhætt er að segja að flestir peningamálastjórnendur líti á háa verðbólgu sem mikinn vágest sem brýnt sé að halda í skefjum.

¹³ Tryggvi Þór Herbertsson og Gylfi Zoega (2005).

¹⁴ Kydland og Prescott (1977). „Rules Rather than Discretion“, *Journal of Economic Policy*, bls. 473-492.

¹⁵ Tryggvi Þór Herbertsson og Þorvaldur Gylfason (2001). „Does inflation matter for growth“, *Japan and the World Economy*.

Þekking á miðlunarferli peningastefnunnar er gífurlega mikilvæg við hagstjórn en þetta ferli er kvíkt og er stöðugum breytingum undirorpið. Stýrivextir seðlabanka eru það stjórnþæki sem þeir nota mest til þess að hafa áhrif á framvindu innlendrar verðbólgu. Með breytingum á stýrivöxtum sínum hrindir bankinn af stað ferli sem hefur áhrif á ýmsa þætti hagkerfisins og að lokum á verðbólgu. Vegna þess að töluverðar tafir eru til staðar í ferlinu líður alllangur tími frá því að seðlabanki breytir vöxtum sínum og þar til áhrifanna fer að gæta á verðbólgu. Framsýni í aðgerðum seðlabanka er því nauðsynleg ef ná á árangri í hagstjórn. Þar sem hagkerfi heims eru ólík er viðbúið að viðbrögð hagkerfa við vaxtabreytingum verði ólík landa á milli. Ekki er þó nóg með að viðbrögðin séu mismunandi frá einu landi til annars heldur geta þau einnig verið breytileg frá einum tíma til annars í sama landi, t.a.m. er markaður með ríkisskuldabréf hér á landi afar lítill vegna lítilla skulda ríkissjóðs sem heftir eðlilega vaxtamyndun.¹⁷

Áhrifa breyttra stýrivaxta gætir fyrst á markaðsvexti, eignaverð, peningamagn og útlán, væntingar og trúverðugleika og gengi innlands gjaldmiðils. Þessir þættir hafa síðan áhrif á þær ákvarðanir sem teknar eru í hagkerfinu, einkum þó neyslu og fjárfestingar og fyrir vikið er talað um að peningamálaaðgerðir hafi aðallega áhrif á eftirspurnarhlið hagkerfisins.

Stýrivaxtahækkarnir leiða fyrst til þess að vextir á innlendum lánamörkuðum hækka en bent hefur verið á að tengsl stýrivaxta og markaðsvaxta hérlandis hafi reynst veikari en í öðrum löndum. Sérstaklega er talið að verðtrygging langtímalána, sem er almenn hérlandis, valdi því að langtímalán séu ekki eins næm fyrir breytingum á skammtíma vöxtum og ella. Ekki er þó víst að þetta dragi úr áhrifamætti peningastefnunnar. Oftast er litið svo á að langtíma vextir ráðist einkum af væntingum um skammtíma vexti og ekki verður séð að verðtrygging raski því samhengi. Á hinn bóginn kunna vaxtabreytingar seðlabanka að hafa áhrif á verðbólguvæntingar sem hafa aðeins áhrif á vexti af óverðtryggðum lánum. Í síðustu uppsveiflu á Íslandi höfðu

¹⁶ Þessar niðurstöður eru byggðar á gögnum frá Penn World data. Einnig var gerð sams konar rannsókn með gögnum frá World Bank og sýndi niðurstaða þeirrar rannsóknar að hagvöxtur minnkaði um 0,6% á ári þegar verðbólga hækkaði um 5-50%.

¹⁷ Sjá nánar umfjöllun um mikilvægi skuldabréfamarkaða í Gústav Sigurðsson, Gylfi Zoega, Marta G. Skúladóttir og Tryggvi Þór Herbertsson (2001). *Velferð og viðskipti*, haustskýrsla Hagfræðistofnunar 2001, bls. 73-76.

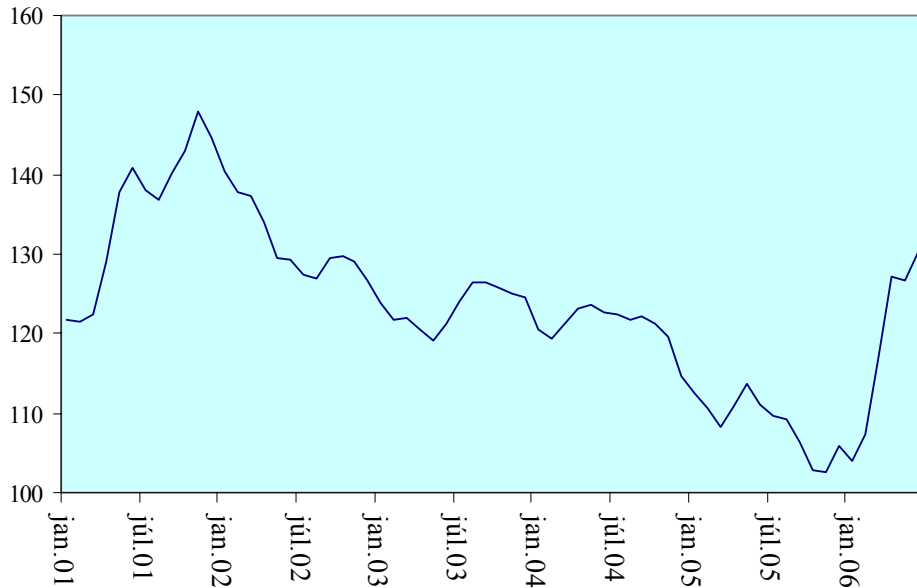
breytingar á stýrivöxtum takmörkuð áhrif á innlenda vexti. Íslensku bankarnir áttu tiltölulega auðvelt með að fjármagna sig erlendis en einnig voru erlendir vextir í sögulegu lágmarki. Þessa sá glögg stað á haustmánuðum 2004 þegar vextir á húsnæðislánum lækkuðu þó svo stýrivextir Seðlabankans hækkuðu. Sú vaxtalækkun ýtti jafnt undir innlenda neyslu og fjárfestingu. Skjótt skipast þó veður í lofti því að undanfarna mánuði hefur innlendu bönkunum reynst erfiðara að fjármagna sig erlendis og vextir á alþjóðamörkuðum hafa almennt verið á uppleið.¹⁸ Stýrivaxtahækkanir Seðlabankans virðast því hafa meiri áhrif á vexti lánakerfisins en áður. Almennt gildir að aðgangur að erlendum lánum dregur úr áhrifum peningastefnunnar á innlent efnahagslíf, rétt eins og annars staðar þar sem ekki eru höft á fjármagnsflutninga frá útlöndum. Áhrif stýrivaxtabreytinga á gengi krónunnar styðja á hinn bóginn vaxtastefnuna. Þegar innlendir stýrivextir hækka leita innlendu bankarnir að lánsfé út fyrir landsteinana og útlendingar nýta sér vaxtamuninn sem skapast hefur við útlönd til að ávaxta sitt pund. Þá streymir fé inn í landið og gengið styrkist. Gengið hefur aftur áhrif á innflutningsverðlag og það skilar sér síðan út í almennt verðlag. Stýrivaxtahækkanir leiða þannig til lækkun verðbólgu vegna þess að styrking gengisins lækkar verð á innflutningi og heldur þannig aftur af verðhækkunum.

Vextir eru ákveðnir að gefnum öðrum aðstæðum í þjóðfélaginu, svo sem stóriðjuframkvæmdum, ríflegum íbúðalánum, skattalækkunum og aðstæðum á vinnumarkaði. Við þensluaðstæður verða því vextir að vera hærri en ella til að markmið bankans um verðlagsbreytingar gangi eftir. Verðbólgan hefur árið 2006 verið langt yfir verðbólgu markmiðinu. Sú staðreynd verður eftir á ekki túlkuð á annan veg en þann að peningastefnan hafi ekki verið nógu aðhaldssöm. Hitt er annað mál að ýmsar þær aðstæður, sem nefndar voru hér að framan, hafa gert verkefni Seðlabankans erfiðara en ella. Aðrar hafa auðveldað starf hans, þá einkum mikill innflutningur verkafólks frá útlöndum.

¹⁸ Tryggvi Herbertsson og Frederic Mishkin (2006).

Mynd 2.1 sýnir þróun gengisvísitölu krónunnar frá upphafi ársins 2001 fram í júní árið 2006.

Mynd 2-1 Miðgengi vísitölu gengisskráningar. Mánaðarleg meðaltöl.



Heimild: Seðlabanki Íslands

Á áttunda og níunda áratugnum var mikil verðbólga hérlandis og komst hún hæst í yfir 80% á árinu 1983. Frá árinu 1989 og fram yfir aldamótin var stuðst við aðhaldssama fastgengisstefnu með vikmörkum með áherslu á stöðugt verðlag. Frjálsræði á fjármagnsmarkaði jókst í áföngum á árunum 1990 til 1995 en þá voru fjármagnshreyfingar á milli Íslands og annarra landa orðnar algerlega frjálsar, m.a. í kjölfar EES-samningsins. Með tilkomu frjálsra fjármagnsflutninga milli landa og aukinna alþjóðaviðskipta komu fram erfiðleikar við að viðhalda fastgengisstefnunni. Mikill viðskiptahalli myndaðist og að lokum var tekin ákvörðun um að taka upp nýja stefnu í gengis- og peningamálum. Hinn 27. mars 2001 var formlega tekið upp verðbólguþaki á Íslandi og var Seðlabanka falið að sjá til þess að verðbólga yrði ekki hærri en 2,5% á ári. Samhliða þessum þáttaskilum var sjálfstæði Seðlabankans aukið og í nýjum lögum um starfsemi bankans var m.a. með skýrari hætti en áður tekið fyrir beinar lántökur ríkisins hjá bankanum. Einnig var fjárhagslegt sjálfstæði bankans aukið og ráðningartími seðlabankastjóranna lengdur.

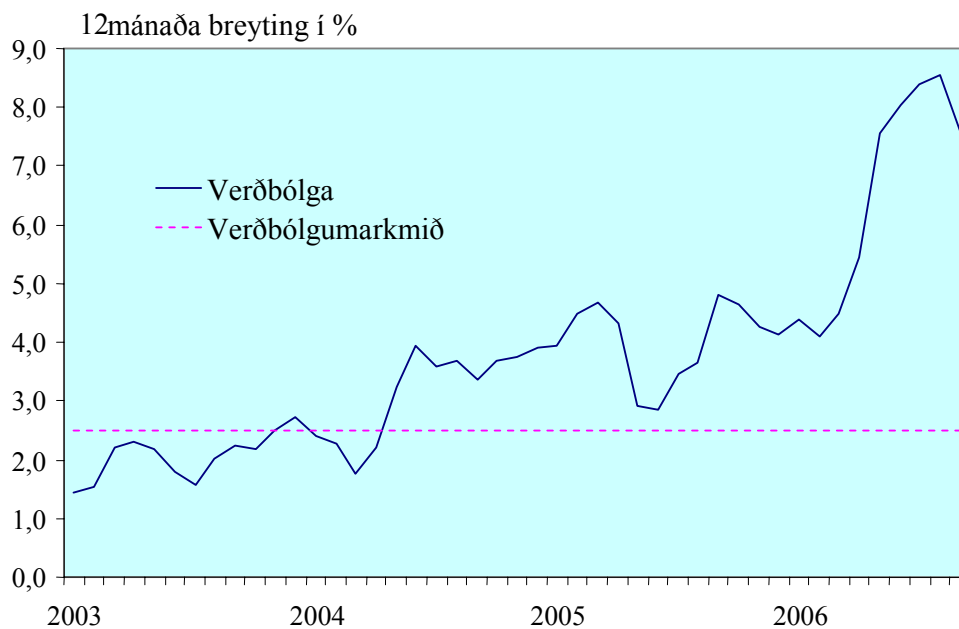
Þriggja manna stjórn Seðlabanka Íslands stýrir peningamálastefnunni. Ríkisstjórnin hefur síðasta orðið um það hvaða verðbólgu skuli stefnt að en bankastjórnin á að hafa fullt vald yfir stýrivöxtum bankans. Hugmyndin að baki er sú að langtímahagsmunir stjórnar peningastefnunni en ekki áhyggjur af úrslitum kosninga. Þetta á vafalaust sinn þátt í því að barátta við þenslu undanfarin ár hefur einkum lent á Seðlabankanum. En á harðri peningastefnu er sá megingalli að hún leysir ekki vanda útflutnings- og samkeppnisgreina á þenslutímum nema síður sé. Háir vextir og hátt gengi krónu kemur illa við þessi fyrirtæki. Þau þurfa að víkja fyrir umsvifum á byggingarmarkaði eða uppgangi í öðrum greinum í stað þess að ruðningsáhrif komi fram í þjónustu eða opinberum umsvifum sem þola þau betur. Framleiðsla flyst til útlanda ef fyrirtækin starfa áfram á annað borð. Atvinnuleysi verður meira en ella eftir að þenslunni lýkur og langtímahagvöxtur minni.

3. Efnahagslífið frá upptöku verðbólguþröskulds

Í aðdraganda umskiptanna úr fastgengisstefnu í verðbólguþröskuldi komu fram ýmis vandamál. Frá árinu 1996 hafði verið viðvarandi halli á viðskiptum við útlönd sem náði hámarki árið 2000 og mældist þá meiri en hann hafði verið um áratugaskeið eða um 10% af landsframleiðslu. Þjóðhagslegur sparnaður var einnig nærri sögulegu lágmarki en erlendar lántökur voru fyrirferðarmiklar. Hagvöxtur hafði þá um nokkurra ára skeið verið um 5% og undir lok fastgengisstefnunnar voru vöðvarin orðin 9% í hvora átt frá miðgildi gengisvísitölunnar (115,01). Gengi krónunnar sveiflaðist töluvert innan þessara marka og greip Seðlabankinn þrettán sinnum inn í viðskipti á gjaldeyrismarkaði frá miðju ári til loka ársins 2000 til þess að hamla gegn snörpum gengisbreytingum. Þessi tíðu inngríp bankans á gjaldeyrismarkað héldu áfram á árinu 2001. Einsýnt þótti að til lengri tíma litið myndi vera erfitt að verja gengið með þessum aðgerðum. Um þetta leyti voru seðlabankar víða um heim að gera lága verðbólgu að meginmarkmiði peningastefnunnar í stað þess til dæmis að einblína á gengi gjaldmiðlanna. Sú stefnubreyting að taka upp formlegt verðbólguþröskuldi var tilkynnt á aðalfundi Seðlabankans í lok mars. Um leið lækkaði bankinn stýrivexti sína.

Vaxtalækkunin var af mörgum túlkuð sem svo að slakað yrði á peningastefnunni með nýju markmiði. Erfiðleikum reyndist bundið að ná þessu nýju markmiði, ekki síður en hinu gamla enda mikil þensla í hagkerfinu. Verðbólguþröskuldið er raunar nátengt gengismarkmiðinu því að verðlag fer yfirleitt af stað þegar gengið hreyfist að einhverju ráði. Gengi krónunnar féll umtalsvert næstu mánuði eftir að það var sett á flot við upptöku verðbólguþröskuldsins í mars 2001. Í kjölfarið jókst verðbólgan og í júní sendi bankinn ríkisstjórninni skýrslu lögum samkvæmt vegna þess að verðbólgan hafði farið fram yfir 6% þolmörk bankans. Ekki var ákveðið að hreyfa við stýrivöxtunum að sinni og í nóvember voru þeir lækkaðir á ný um 0,8%. Verðbólga fór yfir 9% þetta fyrsta ár verðbólguþröskulds og sjálfstæðrar peningastefnu Seðlabankans.

Mynd 3-1 Verðbólga og verðból gumarkmið Seðlabanka Íslands 2003-2006.

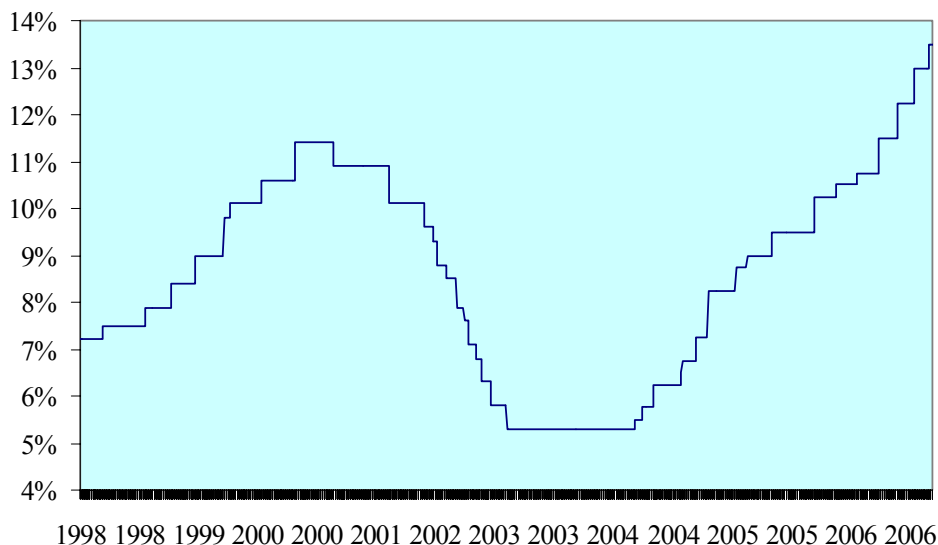


Heimild: Seðlabanki Íslands og Hagstofa Íslands

Stýrivextir

Helsta tæki Seðlabankans til að ná markmiðum sínum við stjórn peningamála eru breytingar á stýrivöxtum. Stýrivextir höfðu farið hækkandi allt frá árinu 1996 en um leið og tilkynnt var um upptöku verðból gumarkmiðs 2001 hófst samfellt tímabil vaxtalækkana sem stóð allt fram á árið 2003.

Mynd 3-2 Stýrivextir Seðlabanka Íslands 1998-2006.



Heimild: Seðlabanki Íslands

Hækkun innflutningsverðs í kjölfar gengisfalls krónunnar átti stóran þátt í verðbólguþekkingu fyrsta árið eftir að verðbólguþekking var tekið upp. Eftir á er óhætt að fullyrða að vaxtalækkunin í mars 2001 hafi verið misráðin þar sem hún samrýmdist ekki því meginmarkmiði bankans að halda verðlagi stöðugu. Á þessum tíma hafði verulega dregið úr þenslu, hægt hafði á stóriðjuframkvæmdum og horfur um virkjun og stóriðju á Austurlandi höfðu versnað. Útlán jukust minna árið 2002 en árið áður, hagvöxtur var lakari en fyrri ár og viðskiptahallinn snarminnkaði. Því náðist meira jafnvægi í innlendu efnahagslífi á árinu 2002. Gengi krónunnar styrktist jafnt og þétt út árið og það stuðlaði aftur að lækkandi verðbólgu. Slaki í innlendri eftirspurn, sem gerði vart um sig á árinu 2001 hélst árið 2002 og hjálpaði til við að halda verðbólgu í skefjum en varð um leið til þess að atvinnuleysi jókst. Samdráttur í einkaneyslu kom einnig fram í auknum sparnaði. Umskipti urðu á viðskiptum við útlönd. Viðskiptajöfnuður var neikvæður um tæplega 70 milljarða króna árið 2000 (10% af VLF) en á árinu 2002 var 1,8 milljarða króna afgangur (1,6% af VLF). Svo mikill umsnúningur á svo skömmum tíma sýnir hvernig hagkerfið getur brugðist hratt við breyttum aðstæðum. Lending hagkerfisins á árunum 2001 og 2002, eftir mikið þensluskeið árána á undan, var því nokkuð mjúk, ef hægt er að tala um lendingu á annað borð þar sem hagkerfið tók fljótt við sér aftur. Stórar virkjunarframkvæmdir

voru ákveðnar á árinu 2002 og kveiktu þær ákvarðanir von í brjóstum margra og juku á almenna bjartsýni sem aftur ýtti undir aukna eftirspurn í þjóðfélaginu.

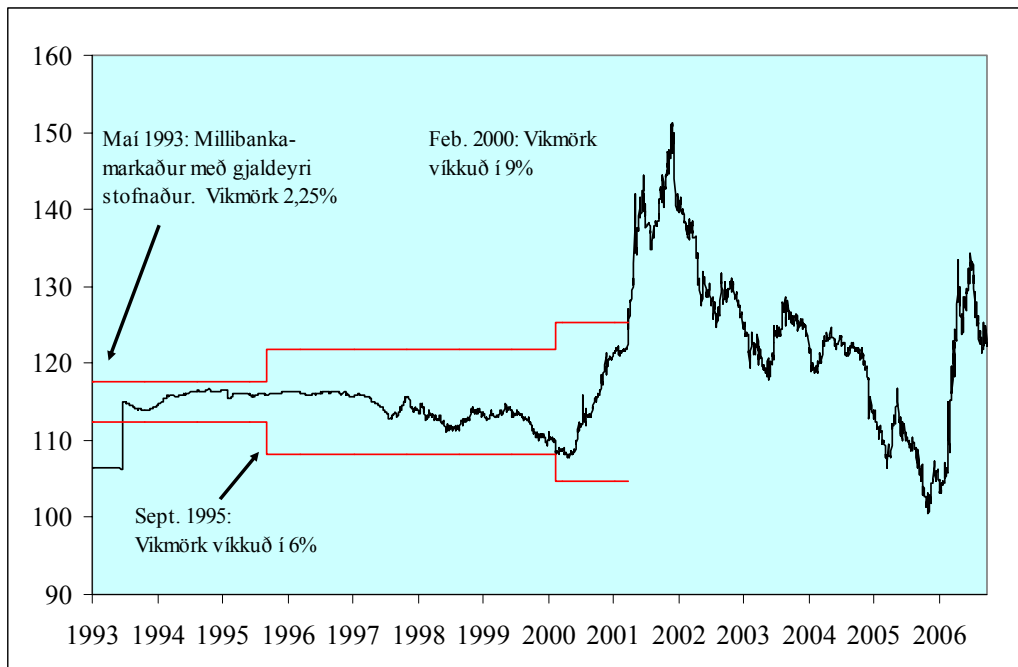
Þegar ráðist er í svo miklar fjárfestingar er viðbúið að áhrifin verði umtalsverð í hagkerfinu og því nauðsynlegt að sýna bæði framsýni í peninga- og ríkisfjármálum. Seðlabankinn hélt þó stýrivöxtum sínum óbreyttum frá febrúar 2003 til loka ársins. Hagkerfið tók hratt við sér á árinu 2004. Mikil eftirspurnaraukning átti sér stað og góður hagvöxtur. Virkjunarframkvæmdir hófust árið 2003 og voru komnar í fullan gang árið eftir eins og rætt verður nánar hér á eftir. Árið 2004 átti sér einnig stað gerbylting á fasteignalánamarkaði sem enn frekar kynti undir þenslu. Lán til fasteignakaupa stórkust og mikil verðhækkun varð á húsnæðismarkaði. Verðbólga jókst eftir að hafa verið nokkuð nálægt settu markmiði Seðlabankans á árinu 2003. Seðlabankinn tók að hækka vexti sína í maí 2004 og gaf eindregið til kynna að búast mætti við frekari vaxtahækkunum næstu misserin. Samhliða þessum vaxtahækkunum hvatti bankinn einnig til aðhalds í ríkisfjármálum. Þenslumerki í efnahagslífinu mögnuðust á árinu 2005 og fór verðbólgan út fyrir þolmörk verðból gumarkmiðsins – sem þá voru við 4% verðbólgu – strax í febrúar á því ári.¹⁹ Í september fór verðbólgan aftur yfir 4% þolmörk og voru stýrivextir þá hækkaðir um 0,75%. Í lok ársins 2005 var Seðlabankinn búinn að hækka vexti sína um 5,2% frá því að vaxtahækkunarferlið hófst í maí 2004 og stóðu þeir þá í 10,5%. Stýrivextir hækkuðu minna en búist var við í desember 2005 eða um 0,25%. Gengi krónunnar styrktist mikið árið 2005, m.a. vegna vaxtahækkanna, og hélt það aftur af verðbólgunni. En í Peningamálum Seðlabankans í desember var rætt um að reynt yrði að koma í veg fyrir að „aðlögun gengis, sem til lengri tíma [virtist] óumflýjanleg, [leiddi] ekki til meiri verðbólgu en samræmist verðból gumarkmiðinu“. Þar með var það orðin opinber skoðun bankans að krónan stæði höllum fæti. Fjárfestar tóku að taka stöðu á móti krónunni og í febrúar 2006 tók gengi hennar að lækka í kjölfarið á því að Fitch greiningarfyrirtækið lækkaði einkunn sína á íslenskum ríkisskuldabréfum. Trúin á krónunni styrktist ekki þegar fleiri erlend greiningarfyrirtæki tóku að birta „svartar skýrslur“ um íslenskt efnahagslíf. Gengislækkunin hafði mikil áhrif á verðbólgu. Seðlabankinn hækkaði stýrivexti sína og höfðu þeir í september hækkað sex sinnum á árinu og voru orðnir 14%. Bankinn snérist hart gegn verðbólgunni en eftir á er þó hægt að fullyrða að

¹⁹ Verðbólga hélst yfir þolmörkum frá því í febrúar til maí 2005. Verðbólga fór svo aftur yfir 4% þolmörkin í september og hélst yfir þeim mörkum til ársloka.

viðbrögðin hafi komið of seint. Mikil verðbólga nú er merki um að peningastefna Seðlabankans hafi verið of væg undanfarin misseri.

Eins og sjá má á þessu yfirliti er náið samband milli stýrivaxta, gengis og verðlags. Árið 2001 og aftur árið 2006 leiddi lækkun á gengi krónunnar til þess að verðbólga rauk upp og fór langt yfir sett markmið. Gengissveiflur undanfarinna ára stafa því varla af því að peningastefnan miði að nýju markmiði heldur tengjast þær miklu fremur því að markmiðið hefur ekki náðst vegna ófullnægjandi hagstjórnar. Þegar markmið peningastefnunnar næst ekki dregur úr trúverðugleika Seðlabankans. Yfirleitt er litið svo á að langtímavextir ráðist einkum af væntingum um skammtímavexti. Seðlabankinn hefur bein áhrif á skammtímavexti á markaði með stýrivöxtum sínum en langtímavextir hafa mest áhrif á umsvif í hagkerfinu. Þegar trúverðugur seðlabanki brýnir raustina eða hækkar vextina lítillega er það tekið sem vísbending um harkalegri peningastefnu í framtíðinni. Slíkur banki þarf ekki að breyta stýrivöxtum sínum mikið til þess að hreyfa langtímavexti. En ef trú á seðlabanka er lítil þarf miklu meiri vaxtahækkun til þess að hafa sömu áhrif. Miklar sveiflur í vöxtum á undanförunum árum stafa af því að hluta að peningastefnan hefur ekki verið nógu trúverðug.

Mynd 3-3 Þróun gengisvísitölu íslensku krónunnar.



Heimild: Seðlabanki Íslands

Á haustmánuðum árið 2004 tóku íslenskir viðskiptabankar og sparisjóðir að bjóða lán til íbúðakaupa á talsvert lægri vöxtum en hinn ríkisrekni Íbúðalánasjóður gerði. Aukið framboð á íbúðalánum á lægri vöxtum en áður höfðu tíðkast leiddi til umtalsverðrar verðhækkunar á íbúðarhúsnæði. Hafði vísitala íbúðaverðs fyrir allt íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu stigið úr 200 stigum í ágúst 2004 í liðlega 304 stig í mars 2006. Þessi verðhækkun á íbúðarhúsnæði skilaði sér strax í hækkun á neysluverðsvísitölu og hafði húsnæðisliðurinn lengi vel mest áhrif á hækkun vísitölnunnar, sjá ramma I.

Rammi I. Áhrif breytinga á íbúðalánamarkaði

Íbúðalánasjóður varð til þegar ný lög um húsnæðismál (nr. 44/1998) tóku gildi og sameinaðist starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins, Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna. Hlutverk sjóðsins er að stuðla að því að allir landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum.²⁰ Sjóðurinn og fyrirrennarar hans veittu um árabil hagstæðustu langtímalánin til húsnæðiskaupa í landinu. Um mitt ár 2004 voru gerðar viðamiklar kerfisbreytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs þegar útlánum sjóðsins var alfarið breytt í peningalán og skuldabréfaskiptum húsnæðisbréfa var hætt. Útgáfum sjóðsins var breytt þannig að bætt var við uppgreiðsluálagi. Þetta álag auðveldaði bönkunum að koma inn og keppa við ríkistryggð lán. Einnig boðaði sjóðurinn hækkun hámarkslána og hækkun á lánahlutfalli sem hlutfall af markaðsvirði

²⁰ Sjá heimasíðu Íbúðalánasjóðs, www.ibudalanasjodur.is.

Íbúðarhúsnæðis. Fram að því höfðu íslensku viðskiptabankarnir oft brúað það bil sem myndaðist milli hámarkslána Íbúðalánasjóðs og raunverulegrar lánsfjárþarfar til húsnæðiskaupa. Íslensku bankarnir sáu því fram á skertan hlut í þessum viðbótarlánum. Viðskiptabankarnir, sem höfðu einnig um nokkurt skeið rennt gróðavonaraugum til íbúðalánamarkaðarins, brugðust við með því að fara í fulla samkeppni við Íbúðalánasjóð. Buðu þeir lán, sem námu allt að 90-100% af markaðsvirði húsnæðis, á lægri vöxtum en áður þekktust. Útlán banka til heimilanna jókst mikið við þetta, t.d. var útlánaaukning ársins 2005 til heimila um 78%.²¹ Ljóst er að margir nýttu tækifærið og tóku lágvaxtalánin til að greiða upp eldri lán sem báru hærri vexti til að létta greiðslubyrði sína og sumir hafa notað hið aukna andrými til að auka neyslu.

Þótt viðbrögð bankanna við aðgerðum Íbúðalánasjóðs hafi verið meiri en almennt var vænst var fyrirsjáanlegt að húsnæðisverð myndi hækka töluvert og þrýsta verðbólgu upp. Fyrirhugaðar stóriðjuframkvæmdir þýddu að afkastageta hagkerfisins gat ekki tekið við aukinni eftirspurn vegna hækkandi fasteignaverðs. Það myndi leiða af sér þær hækkanir stýrivaxta og nafngengis sem fylgdu í kjölfarið.²²

Samkeppnin milli hins ríkisrekna Íbúðalánasjóðs og íslensku bankanna hefur torveldað peningamálastjórnina og stuðlað að frekara ójafnvægi í hagkerfinu. Sjóðurinn hóf þannig í árslok 2005 að bjóða upp á lán án uppgreiðsluheimildar til að halda vöxtum niðri. Þrátt fyrir mikla þenslu ákvað Íbúðalánasjóður í apríl 2006 að hækka hámarkslán sín úr 15,9 milljónum í 18 milljónir á sama tíma og vextir húsnæðislána höfðu heldur farið hækkandi og bankarnir voru farnir að draga saman seglin á íbúðalánamarkaði.²³ Hefur því Íbúðalánasjóður unnið gegn því að um hægist á fasteignamarkaði. Þær raddir hafa heyrst um nokkurt skeið að breyta þurfi hlutverki Íbúðalánasjóðs hið fyrsta. Má nefna að þessa athugasemd er að finna í álit sendinefndar frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum frá því í maí 2006. Vinnur löggjafinn nú að heildarendurskoðun á stöðu Íbúðalánasjóðs. Stýrihópur félagsmálaráðherra um málið skilaði skýrslu í september 2006. Þar er lagt til að íbúðalán verði fjármögnuð með nýrri gerð skuldabréfa (*sérvarinna bréfa*) án ríkisábyrgðar. Ekki voru hins vegar gerðar tillögur um að dregið yrði úr starfsemi Íbúðalánasjóðs.²⁴

Í júní 2006 ákvað ríkisstjórnin sem hluta af tímabundnum aðgerðum til að sporna við þenslu og verðbólgu í kjölfar þess að samningar náðust á vinnumarkaði að hámarkslán Íbúðalánasjóðs lækkuðu niður í 17 milljónir króna og hámarkslánshlutfall lækkað úr 90% í 80%.

Viðskipti við útlönd og skuldir

Halli á viðskiptum við útlönd jafngildir því að þjóðin eyði meira en hún aflar. Í útgjöldum felst ekki aðeins neysla heldur einnig margs konar fjárfesting, bæði

²¹ Heimild: Seðlabanki Íslands, Ársskýrsla 2005.

²² Axel Hall, Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson og Tryggvi Þór Herbertsson (2004). *Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn*. Skýrsla til Samtaka atvinnulífsins og Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja, Hagfræðistofnun.

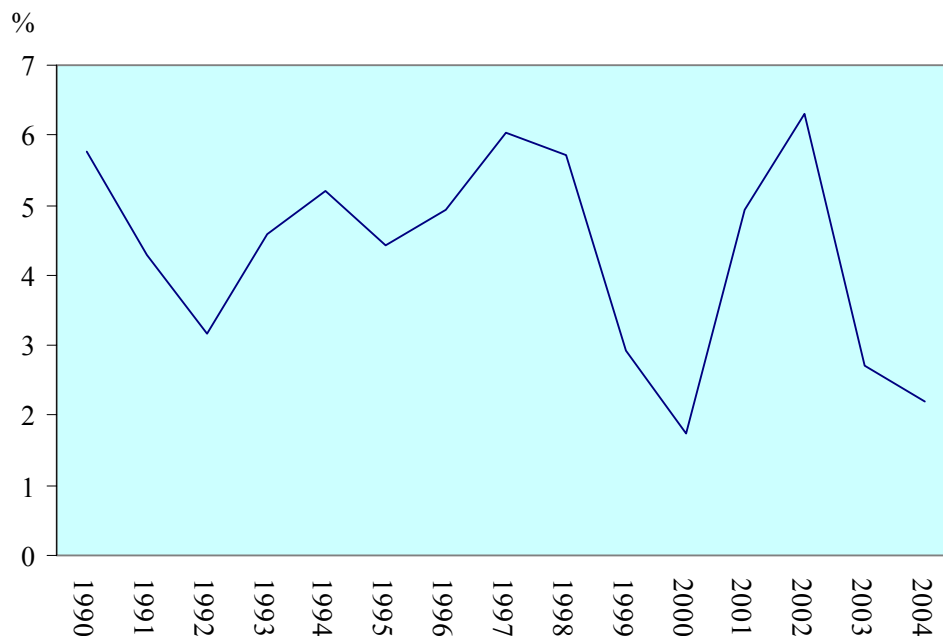
²³ Íbúðalánasjóður, mánaðarskýrsla 2006.

²⁴ Lokaálit stýrihóps um framtíðarstefnumótun um hlutverk og aðkomu stjórnvalda að íbúðamarkaðnum, sjá heimasíðu félagsmálaráðuneytis: http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/lokaalit_ibudalanasjodur.pdf.

einkafjárfesting og opinberar fjárfestingar. Því getur viðskiptahalli myndast án þess að neysla sé sérstaklega mikil.²⁵

Ef innlend fjárfesting er meiri en innlendir sparnaður er halli á viðskiptum við útlönd sem því nemur en ef sparnaður er meiri en fjárfestingin verður afgangur á viðskiptum við útlönd. Halli á milliríkjaviðskiptum þarf ekki að vera vandamál. Hann getur bæði verið merki um efnahagslegan styrk og veikleika. Lítil ástæða er til að óttast erlendar lántökur ef þau lán eru notuð til að fjármagna arðbærar fjárfestingar og munu þar af leiðandi auka hagvöxt og velferð í framtíðinni. Viðskiptahalli, sem er afleiðing slíkrar framfarasóknar, getur ekki talist slæmur. Þess vegna er nauðsynlegt að gaumgæfa hvað veldur viðskiptahalla hverju sinni. Að þessu sögðu getur mjög hröð skuldaaukning skapað vandamál í sjálfu sér þrátt fyrir að fjármagnið sé notað til góðra verka.²⁶

Mynd 3-4 Þróun hreins þjóðhagslegs sparnaðar sem hlutfall af VLF 1990-2004.



Heimild: Hagstofa Íslands

Þjóðhagslegur sparnaður er skilgreindur sem summan af innlendri fjárfestingu og viðskiptajöfnuði. Þegar afskriftir hafa verið dregnar frá er talað um hreinan sparnað. Á

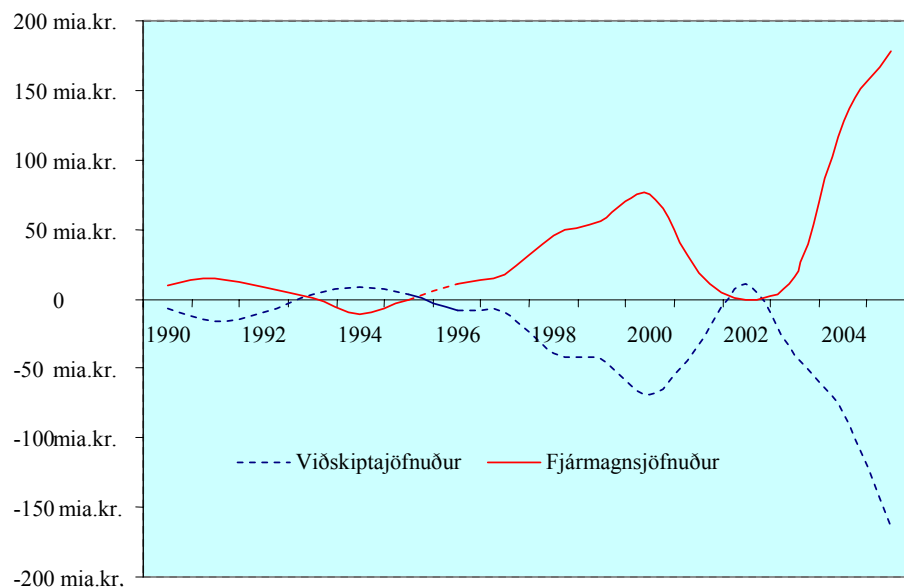
²⁵ Sjá Gústav Sigurðsson, Gylfi Zoega, Marta G. Skúladóttir og Tryggvi Þór Herbertsson (2000). *Velferð og viðskipti: Um eðli og orsakir viðskiptahalla*, Haustiðskýrsla Hagfræðistofnunar 2000.

²⁶ Um þetta er fjallað ítarlega í skýrslu Fredrick S. Mishkin og Tryggva Þórs Herbertssonar (2006). *Financial Stability in Iceland*, Viðskiptaráð.

árunum 1990 til 1999 sveiflaðist hreinn innlendur þjóðhagslegur sparnaður á milli 3% og 6% prósent af vergri landsframleiðslu en árið 2000, þegar methalli var á viðskiptum við útlönd, féll sparnaður í 1,7%. Það gerðist þrátt fyrir að frjáls lífeyrissparnaður færi vaxandi. Á árunum 2001 og 2002 tók við tímabundið samdráttarskeið og dróst einkaneysla saman og sparnaður jókst. Eftir það féll sparnaðurinn aftur samhliða auknum viðskipahalla sem hefur verið viðvarandi síðan.

Fyrri hluti tíunda áratugarins var óvenjulegur í íslenskri seinni tíma hagsögu að því leyti að nærri lá að jöfnuður væri á viðskiptum við útlönd. Upp úr 1995 hófust hér miklar opinberar framkvæmdir og aftur varð halli á viðskiptajöfnuði. Hallinn hvarf í bili árið 2002 eftir að um hríð hafði hægt á framkvæmdum og gengi krónunnar lækkaði gagnvart öðrum gjaldmiðlum. En viðskiptahallinn jókst fljótt aftur og náði nýjum hæðum. Einkum má rekja þetta til tveggja þátta. Í fyrsta lagi virkjana- og álversframkvæmda á Austurlandi og á Suðvesturhorninu og í öðru lagi hærri lánshlutfalls Íbúðalánasjóðs og inngöngu bankanna á þann markað sem áður var rætt um.

Mynd 3-5 Greiðslujöfnuður við útlönd



Heimild: Seðlabanki Íslands

Aldurssamsetning þjóðarinnar hefur áhrif á viðskiptajöfnuð. Flestir eyða umfram tekjur og safna skuldum á yngri árum, greiða niður skuldir og safna til elliáranna á

miðjum aldri og lifa svo á uppsöfnuðum lífeyrissparnaði og ganga þannig á eignir sínar eftir starfslok.²⁷ Skuldastaðan endurspeglast í viðskiptajöfnuði hverju sinni. Yngri þjóðir, sem safna skuldum, ættu því að hafa meiri halla á viðskiptajöfnuði en þær eldri. Á Íslandi er sterkt lífeyriskerfi og því yfirleitt ekki ástæða til að hafa áhyggjur af lífeyrisgreiðslum á komandi áratugum þrátt fyrir að aldurssamsetning þjóðarinnar breytist. Hér ber þó að athuga að nokkrar lífeyriskuldbindingar hvíla á ríkinu umfram það sem greitt hefur verið í lífeyrissjóð af launum opinberra starfsmanna. Þá er ellilífeyrir almannatrygginga greiddur af skattfé. Mestu munar þó um að búast má við að heilbrigðisþjónusta verði dýrari eftir því sem öldruðum fjölgar.

Kynslóðareikningar sýna framtíðarskuldbindingar hins opinbera. Reikningarnir felast í að fjármálastefnunni (tekjum og útgjöldum) á tilteknu grunnári er spáð óbreyttri langt fram í framtíðina. Munurinn á tekjum og gjöldum hvers árs er síðan núvirtur til dagsins í dag og summan telst vera framtíðarskuldbindingar. Ef þessi summa er neikvæð þyrftu framtíðarkynslóðir að standa undir skuldbindingum núlifandi kynslóða. Með þessu fæst fram mynd af því hvaða áhrif sú fjármálastefna, sem fylgt er á líðandi stund, myndi hafa í framtíðinni. Samkvæmt kynslóðareikningum fyrir grunnárið 2004 er hrein skattbyrði framtíðarkynslóða mun meiri en núlifandi kynslóða, þ.e. framtíðarkynslóðir eru verr settar en núlifandi kynslóð. Eins og sést af töflu 3.1 getur skuldbindingin breyst verulega frá einu ári til annars en það stafar af því að fjármálastefnan tekur sífelldum breytingum. Árið 1999 var kynslóðaleiðrétt eignarstaða mjög framtíðarkynslóðum í hag. Frá árinu 2001 hefur hagur framtíðarkynslóða aftur versnað og árið 2004 voru skuldirnar rúm 50% af vergri landsframleiðslu. Þessar niðurstöður endurspeгла að mjög miklu leyti efnahagsástandið hér á landi á þessum árum og miklar sviptingar í fjármálastefnunni.²⁸ Verður því að taka niðurstöður kynslóðareikninga með vissum fyrirvara því að þær geta breyst mjög mikið á stuttum tíma. Reikningarnir eru einnig viðkvæmir fyrir breytingum á forsendum. Hins vegar gefa þeir vísbendingu um hvaða áhrif stjórnarstefnan kann að hafa á skattbyrði kynslóðanna.²⁹

²⁷ Sjá Gylfa Zoega og Tryggva Þór Herbertsson: Economics Letters.

²⁸ Sólveig Friða Jóhannsdóttir, Hagfræðistofnun HÍ 2005, Kynslóðareikningar fyrir grunnár 2002. (2005) og óútgefnar tölur fyrir grunnár 2004.

²⁹ Tryggvi Þór Herbertsson, Hagstjórn – drög að kennslubók í þjóðhagfræði (2006).

Tafla 3-1 Þróun kynslóðareikninga árin 1994 til 2004

	Beinar skuldir (% af VLF)	Óbeinar skuldir (% af VLF)	Alls skuldir (% af VLF)
1994	42	78	120
1995	44	28	72
1996	43	-5	38
1997	40	-40	0
1998	39	-55	-16
1999	33	-89	-56
2000	36	-79	-43
2001	37	-28	9
2002	36	30	66
2003	33	42	75
2004	28	25	53

Eins og vikið var að í rammagrein (Áhrif breytinga á íbúðalánamarkaði) hafa skuldir heimilanna vaxið mikið að undanfögnu. Undanfarin misseri hafa þær aukist með vaxandi hraða. Heildarskuldir heimilanna við lánakerfið námu um 1240 milljörðum um mitt ár 2006 og höfðu þá aukist um 275 milljarða árið á undan.³⁰ Húsnæðislánin, sem bankarnir hófu að bjóða af krafti árið 2004 í kjölfar hækkaðra lána Íbúðalánasjóðs, eru meginskýringin á skuldaaukningunni. Lántökurnar fara að hluta í nýbyggingar og hafa þannig áhrif á laun á byggingarmarkaði, að hluta renna þau til kaupa á eignum og ýta eignaverði upp á við og að hluta fara þau í almenna neyslu. Erfitt er að segja til um hvenær skuldir heimilanna ná nýju jafnvægi eftir þær breytingar sem orðið hafa á íbúðalánamarkaði en ólíklegt er að skuldasöfnunin haldi lengi áfram með sama hraða og verið hefur. Endurgreiðslur taka í og eiga vafalaust eftir að reynast mörgum þungbærar. Skuldaaukning heimila og fyrirtækja hafa vakið áhyggjur um stöðugleika lánakerfisins en slíkum röddum hefur verið andmælt, meðal annars með tilvísun til góðrar stöðu ríkissjóðs, öflugra lífeyrissjóða og traustar eftirlitsstofnana hér á landi.³¹

Samþýli atvinnugreina við flóktandi gengi

Ljóst er að áhrif sveiflukennds gengis krónunnar á útflutnings- og samkeppnisgreinar geta verið töluverð. Sveiflur hafa að öllu jöfnu í för með sér óvissu og það verða þessar atvinnugreinar að þola við núverandi fyrirkomulag í gengismálum. Áætlanir útflutningsfyrirtækja eru fljótar að raskast þegar gengið sveiflast mikið. Sérstaklega er

³⁰ Seðlabanki Íslands, heimasíða.

³¹ Sjá Frederic Mishkin og Tryggva Herbertsson (2006): Financial Stability in Iceland, útg. Viðskiptaráð.

erfitt að ráðgera nýjan útflutning við slíkar aðstæður og er þó oft nógu erfitt að koma nýjum fyrirtækjum af stað.

Rammi II. Nafn- og raungengi

Gengi eins gjaldmiðils gagnvart öðrum er mælikvarði á hlutfallslegt verðmæti gjaldmiðlanna tveggja. Gengisvísitala krónunnar lýsir verði körfu gjaldmiðla helstu viðskiptalanda Íslands á hverjum tíma í íslenskum krónum. Þegar talað er um að gengi krónunnar hafi breyst er venjulega verið að vísa í breytingar á gengisvísitölunni.

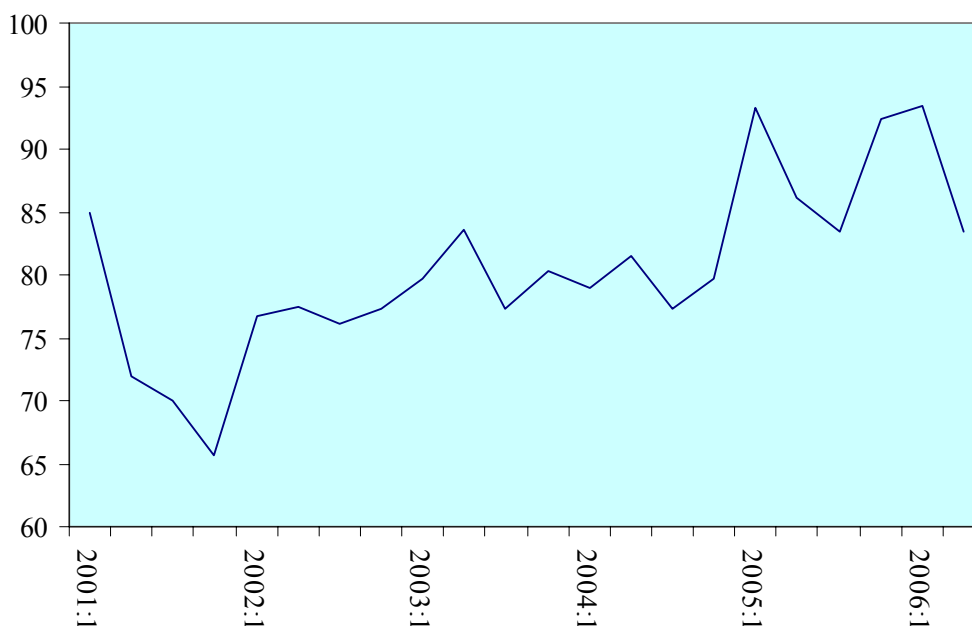
Með orðinu raungengi er átt við nafngengi krónunnar leiðrétt fyrir mismun verðlagsþróunar hér á landi samanborið við önnur viðskiptalönd. Þróun raungengisins ræðst því af nafngengi krónunnar sem og muninum á verðbólgu hér á landi og í viðskiptalöndum. Almennu má gera ráð fyrir að hækkandi raungengi gjaldmiðils veiki samkeppnisstöðu viðkomandi lands.

Seðlabankinn hefur um langt skeið reiknað tvær raungengisvísitölur, annars vegar raungengi á mælikvarða launa og hins vegar á mælikvarða verðlags. Vísitölurnar sýna annars vegar þróun innlands verðlags í samanburði við þróun þess í viðskiptalöndunum og hins vegar launa- og framleiðniþróun hér á landi í samanburði við viðskiptalöndin. Raungengi, einkum á mælikvarða launa, er mælikvarði á samkeppnisstöðu innlendra atvinnuvega.

Raungengi, á mælikvarða launa, fór hækkandi fram á árið 2006. Tvennt getur hreyft við raungenginu, annars vegar breytingar á nafngengi og hins vegar á launum, (sjá ramma II). Ef innlend laun vaxa t.d. hraðar en laun erlendis styrkist raungengið og samkeppnisstaða versnar.³² Nafngengið sveiflast hraðar en laun og á meiri þátt í skammtímasveiflum í raungenginu. Undanfarin ár hafa laun hækkað hraðar hér á landi en erlendis og gengi íslensku krónunnar styrkst. Nafngengi krónu lækkaði ört árið 2001 en tók síðan að styrkjast árið eftir og hélst allsterkt þar til það tók að falla á árinu 2006.

³² Ef við værum að tala um raungengi með tilliti til hlutfallslegs verðlags myndu verðbreytingar en ekki launabreytingarnar hafa bein áhrif á raungengið.

Mynd 3-6 Raungengi íslensku krónunnar á mælikvarða hlutfallslegs launakostnaðar.³³



Heimild: Seðlabanki Íslands

Þegar raungengi er skoðað er hollt að hafa tvennt í huga. Annars vegar eru vísbendingar um að sveiflur í raungengi höfuðmynta jafnist út. Með öðrum orðum leitar raungengið í jafnvægi þegar til lengdar lætur.³⁴ Á hinn bóginn hækkar raungengi þegar efnahagslíf tekur framförum og framleiðni eykst meira en annars staðar. Þetta má til dæmis sjá á Írlandi þar sem kaupmáttur launa hefur aukist mikið undanfarin ár. Kaupmáttur og framleiðni á vinnustund hefur verið minni á Íslandi en í flestum grannlöndum og má því segja að íslenskt efnahagslíf eigi eftir að taka út þroska sem þau hafa náð. Íslendingar ná svipuðum tekjum og grannar þeirra með lengri vinnudegi, meiri atvinnuþátttöku og lengri starfsævi en tíðkast annars staðar. Því hefur verið haldið fram að umbætur, sem orðið hafi á íslensku efnahagslífi að undanfögnu, stuðli að því að raungengi krónunnar verði hærra á komandi árum en það hefur verið. Einnig er bent á að raungengi krónunnar virðist hafa leitað niður á við undanfarna áratugi.³⁵ Um þetta er erfitt að fullyrða nokkuð. Þær umbætur, sem gerðar

³³ Árið 1980 = 100.

³⁴ Sjá til dæmis Froot og Rogoff (1995) „Perspectives on PPP and long-run real exchange rates“, í Grossman og Rogoff (ritstj.) *Handbook of International Economics*, 3. bindi, Amsterdam, North Holland.

³⁵ Sjá Greiningadeild Landsbankans: Sterk króna til frambúðar, sérrit 2005:1, http://www.landsbanki.is/Uploads/documents/Greiningar/0501_Serrit_Raungengi.pdf.

hafa verið á íslensku efnahagslífi, ættu að auðvelda landsmönnum að ná upp forskotinu sem grannlöndin hafa á Ísland í framleiðni og lífskjörum. Á hinn bóginn má ekki gleyma því að kaupmáttaraukning og raungengishækkun undanfarinna ára stafar aðeins að hluta til af hagræðingu í efnahagslífinu. Að stórum hluta má rekja aukningu kaupmáttar og hækkun raungengis til þenslu í efnahagslífinu. En auðvitað koma gengisbreytingar ólíkt niður á hinum ýmsu atvinnugreinum og það er samþýlisvandinn í hnotskurn.

Sjávarútvegur

Þrátt fyrir að hlutur sjávarútvegs hafi minnkað í heildarútflutningi Íslands gegnir greinin enn lykilhlutverki í íslensku hagkerfi. Hátt gengi krónunnar undanfarin ár hefur leitt til þess að sjávarútvegsfyrirtæki hafa búið við erfið rekstrarskilyrði. Afkoma fyrirtækja í sjávarútvegi og greinum tengdum þeim er þó misjöfn en einkum hafa fyrirtæki í vinnslu sjávarafurða átt erfitt uppdráttar.³⁶ Magn og verð sjávarafurða hafa ráðandi áhrif á tekjur sjávarútvegsfyrirtækja. Hátt afurðaverð á erlendum mörkuðum dregur því úr áhrifum hás gengis krónunnar. Það eru ekki eingöngu sveiflur í gengi krónunnar sem hafa mikil áhrif á afkomu sjávarútvegsfyrirtækja. Olíuverð hefur einnig mikil áhrif og í ofanálag við sveiflur í gengi eru sveiflur í olíuverði einnig miklar. Olíukostnaður nemur 12-15% af heildarkostnaði útgerða.³⁷ Olíuverð hefur hækkað gríðarlega síðustu ár og hefur það enn aukið á vandræði sjávarútvegsins. Það sem unnið hefur á móti því að ekki hefur farið verr en raun ber vitni í sjávarútvegi er í fyrsta lagi að gífurleg hagræðing hefur átt sér stað í greininni og fyrirtækin betur í stakk búin en áður að takast á við skelli. Þá hefur fjármagnskostnaður lækkað gríðarlega bæði vegna lægri vaxta og lækkandi skulda í innlendri mynt vegna gengisstyrkingar. Þá hefur heimsmarkaðsverð á sjávarafurðum hækkað mikið. Að lokum hefur aflamarkskerfið hjálpað til nú eins og endranær að dempa sveiflur í greininni. Allt þetta hefur unnið gegn samdrætti í tekjum vegna sterks gengis.

³⁶ Skýrsla nefndar um áhrif hás gengis íslensku krónunnar á sjávarútveginn. Sjávarútvegsráðuneytið (2005).

³⁷ Sama heimild.

Ferðaþjónusta

Undanfarna áratugi hefur erlendum ferðamönnum sem hingað koma fjölgað mjög og mun meira en sem nemur almennri aukningu ferða í heiminum. Hátt raungengi getur dregið úr ásókn útlendinga til landsins, haft áhrif á eyðslu þeirra og viðveru en jafnframt dregið nokkuð úr áhuga Íslendinga á að ferðast um eigið land. Breytingar á gengi hafa einnig áhrif á afkomu þeirra fyrirtækja sem hafa tekjur og kostnað í erlendri mynt. Loks hafa breytingar á nafngengi einnig áhrif á almennt verðlag og kauplag í landinu þótt nokkurn tíma taki fyrir þau áhrif að skila sér að fullu. Í nýrri skýrslu er farið ítarlega yfir samband gengis og ferðaþjónustu á Íslandi.³⁸

Notað var líkan sem byggðist á því að fjöldi ferðamanna var látinn ráðast af breytingum á raungengi, olíuverði og landsframleiðslu í heimalandi erlendu ferðamannanna. Útskýringamáttur þess líkans var slakur og reyndist það aðeins geta skýrt um 20% af breytingum á ferðum til landsins. Aðrir þættir virðast því skipta meira máli en skýribreytur líkansins. Í annan stað vekur athygli að breytingar á raungengi hafa ekki marktæk tölfræðileg áhrif á komur ferðamanna til landsins á sama ári en hins vegar skipta breytingar á raungengi árið áður máli. Umsagnir ferðamanna, þegar heim er komið, gætu hér haft áhrif á ferðaákvarðanir landa þeirra að ári liðnu. Tölfræðilegar athuganir gefa til kynna að hækkun raungengis krónunnar ýti undir ferðalög Íslendinga til útlanda. Þá gefa tölfræðilíkön til kynna að hátt raungengi krónunnar ýti undir eyðslu ferðamanna á Íslandi, – mælda í erlendum gjaldeyri.

Íslensk ferðaþjónustufyrirtæki eru misjafnlega í stakk búin til að verjast háu gengi. Sum þeirra geta hagrætt í rekstri, hugsanlega flutt eitthvað af kostnaði yfir í erlendan gjaldeyri og reynt þannig að ná betra samræmi á þeim hluta tekna og gjalda sem fellur til í erlendri mynt. Önnur standa verr. Gera má ráð fyrir að um 45% af tekjum fyrirtækja í ferðaþjónustu á Íslandi verði til í erlendri mynt en einungis 25% kostnaðar. Misvægið nemur því um 20% af tekjum. Sérstök ástæða er til að staldra við þá stöðu sem innlendar ferðaskrifstofur og flugfélög eru í. Um 90% af tekjum innlendra ferðaskrifstofa verða til við sölu á ferðum og þjónustu til útlendinga sem greiða oftast fyrir í evrum. Á móti kemur að einungis um þriðjungur kostnaðar þessara fyrirtækja er í erlendum gjaldeyri. Um tveir þriðju hlutar tekna íslenskra flugfélaga

³⁸ Hagfræðistofnun HÍ (2006). *Áhrif gengis á ferðaþjónustu*, skýrsla nr. C06:02.

verða til í erlendra mynt en 35-45% af kostnaðinum. Hjá hótélum og minni þjónustufyrirtækjum er mun betra samræmi á milli þess hluta tekna og kostnaðar sem er í erlendum gjaldmiðli þótt vitaskuld megi ætíð finna einstaka fyrirtæki þar sem misvægið er mikið. Ferðaþjónustufyrirtæki á landsbyggðinni eru flest í hópi lítilla fyrirtækja í þessari atvinnugrein og því er trúlegt að þau séu yfirleitt þökkalega vel varin fyrir gengisáhættu. Hér skal þó ítrekað að öll fyrirtæki í ferðaþjónustu eru háð þróun gengis.

Smáfyrirtæki virðast í auknum mæli hafa reynt að varpa gengisáhættu sinni yfir á fyrirtæki sem eru nær neytendum í sölukæðjunni. Lítil ferðaþjónustufyrirtæki selja þjónustu í krónum til innlendra ferðaskrifstofa sem síðan selja hana áfram í erlendum gjaldmiðli til erlendra ferðaskrifstofa eða beint til ferðamanna. Þá hafa minni fyrirtæki einnig reynt að færa verðlagningu sína úr erlendum gjaldmiðli í krónur. Slík verðstefna getur vissulega fælt viðskiptavinum frá en ef breytingar á nafngengi eru miklar getur hún borgað sig. Sum fyrirtæki virðast einnig hafa snúið sér í auknum mæli að innlenda markaðnum. Það getur reynst varhugavert vegna þess að þá er hætt á að erlend viðskiptasambönd tapist. Þegar gengi krónunnar veikist aftur getur reynst dýrkeypt að hafa snúið baki við erlenda markaðnum.

Smá fyrirtæki búa oft og tíðum ekki yfir nægilegri þekkingu til að geta nýtt sér þær gengisvarnir sem í boði eru. Sum þeirra eru einnig hugsanlega of smá eða hafa of lítinn hluta tekna sinna eða kostnaðar í erlendum gjaldmiðli til þess að slíkar varnir borgi sig. Brýnt er að efla mjög þekkingu aðila í ferðaþjónustu á áhrifum gengis á afkomu þeirra og hvernig þeir geta brugðist við sveiflum í gengi.

Iðnaður

Hlutfall iðnaðar í landsframleiðslu hefur minnkað mikið undanfarna áratugi. Árið 1987 var hlutfall iðnaðar um 20% af landsframleiðslu en árið 2004 var það tæp 13%. Hlutfall iðnaðar minnkaði frá 1987 til 1990 en raungengi krónunnar var hátt mestallt það tímabil. Hlutfall iðnaðar tók aftur að minnka á uppgangsskeiðinu á seinni hluta tíunda áratugarins. Þetta varð þrátt fyrir að stóriðja efldist mikið á þessum tíma. Að vísu verður að athuga að enn á álverið í Reyðarfirði eftir að taka til starfa og ekki er lokið við nýjustu stækkun Norðuráls. Byggingarstarfsemi er fyrirferðarmikil og af þeim sökum má gera ráð fyrir að hlutfall iðnaðar í landsframleiðslu réttist eitthvað við

ef hægir á framkvæmdum. En einnig skiptir máli að fullbúin stóriðja tekur ekki mjög mikið pláss í hagkerfinu. Árið 2004 var framleiðsla málma 1,7% af landsframleiðslu hér á landi. Við þetta má bæta að liðlega fjórðungur af heildarrafmagnssölu árið 2004 var til stóriðju, talið í milljónum króna. Þar bætast því við 0,7% landsframleiðslu sem tengja má stóriðju. Á komandi árum á þetta hlutfall eftir að hækka. Undanfarna áratugi hefur hvers kyns iðnframleiðsla flust frá Vesturlöndum til Austur-Evrópu og Asíuríkja. Umfang þjónustu vex á móti á Vesturlöndum. Fall kommúnismans og innganga margra Austur-Evrópuríkja í Evrópusambandið hefur auðveldað framleiðslu þar. En enginn vafi er að þenslan, sem verið hefur hér á landi undanfarin ár, stuðlar að því að framleiðsla íslenskra fyrirtækja flytjist til þessara landa. Erfitt er að segja að hve miklu leyti þenslan flýtir breytingum sem ella hefðu orðið hvort eð er og hve mikið er um að héðan flytjist framleiðsla sem ella hefði átt framtíð fyrir sér hér á landi. Uppgangsskeiðin, sem einkenna íslenskt hagkerfi, torvelda alla áætlanagerð og eru sérstaklega grimm fyrirtækjum sem nýlega hafa hafið samkeppni við útlönd. Mjög ólíklegt er að þeir sem stofnuðu iðnfyrirtæki árið 1995 hafi gert ráð fyrir að launakostnaður myndi aukast um á fimmta tug prósentu að raungildi á tíu árum.

Fjármál og önnur þjónusta

Sagt hefur verið að vestræn lönd séu fremur þjónusturíki en iðnríki. Hluttur þjónustu hefur vaxið hér á landi eins og annars staðar undanfarna áratugi. Opinber þjónusta er sífellt stærri hluttur hagkerfisins en einnig fer sífellt meira fyrir þjónustu einkafyrirtækja. Einkum hefur fjármálaþjónusta vaxið mikið undanfarin ár. Árið 1973 var hlutfall fjármálaþjónustu, starfsemi lífeyrissjóða, ásamt tryggingum, fasteignaviðskiptum og fleira um 15% þáttatekna hér á landi en árið 2005 var hlutfallið komið í 23-24%. Árið 1998 var starfsemi fjármálafyrirtækja 4-5% þáttatekna en árið 2005 var hlutfallið komið í 7-8%. Góðærið, sem verið hefur í hagkerfinu, kemur sér vel fyrir fjármálafyrirtækin. Hér er erfitt að skilja milli orsakar og afleiðingar því að færa má rök fyrir því að uppgangurinn eigi að hluta til upptök sín í fjármálageiranum. Eftir að ríkisbankarnir voru seldir, upp úr síðustu aldamótum, tóku þeir að færa sig yfir á ný svið. Munaði ekki minnst um það að þeir hófu að bjóða húsnæðislán á hagstæðum kjörum síðla árs 2004. Bankarnir hafa einnig allir teygst starfsemi sína til annarra landa. Stærri bankar gætu gert starfsemina hagkvæmari en auk þess eiga nýjar hugmyndir í bankarekstri greiðari leið hingað en áður. Þjónusta hefur lengi verið talin hafa þá sérstöðu að ekki eigi sér stað viðskipti með hana milli

landa. Bílar eru t.d. yfirleitt ekki sendir í viðgerð til útlanda. Þetta á þó ekki alls staðar við. Til dæmis telst ferðaþjónusta til útflutningsgreina og auðveldara er að bjóða tryggingar og fjármálaþjónustu frá útlöndum en margar vörur. Erlendir bankar hafa þó ekki haft sig mikið í frammi hér og svipað má segja um fleiri gerðir þjónustu. Til dæmis hafa erlendar verslunarkeðjur, sem sótt hafa töluvert á í Skandinavíu, ekki komið hingað til lands enn sem komið er. Öðrum þjónustugreinum virðist ekki ógnað af erlendra þjónustu eins og er. Gengishreyfingar valda yfirleitt minnstum usla í greinum sem ekki keppa við erlendar. Á þenslutímum, þegar kaup er hátt og kostnaður hár í rekstri, er auðvelt að hækka verð til innlendra kaupenda. Á hinn bóginn getur gengislækkun valdið raski þegar fyrirtæki með tekjur í íslenskum krónum hefur tekið lán í erlendum gjaldeyri. Mörg þjónustufyrirtæki hafa tekið erlend lán undanfarin ár enda hafa þau yfirleitt staðið til boða á mun lægri vöxtum en íslensk. Gengishreyfingar ýta undir óvissu í rekstri slíkra fyrirtækja. Á hinn bóginn má segja að vandinn sé minni en ella ef samkeppnisfyrirtækin hafa einnig tekið erlend lán. Lítill og óþekktur gjaldmiðill með sveiflukennt gengi gæti hafa haldið aftur af erlendum fjárfestum í fjármálastarfsemi og verslun hér á landi. Að þessu leyti má segja að gengishreyfingar verndi íslensk þjónustufyrirtæki.

Ályktanir

Gengissveiflur hafa aukist mikið eftir að verðbólguþröskur var tekið upp við stjórn peningastefnunnar árið 2001. Það stafar þó ekki af því fyrst og fremst af því að markmiðið er annað en áður heldur því að Seðlabankanum hefur mistekist að ná markmiði sínu. Eftir á má fullyrða að bankinn hafi brugðist of hægt við uppsveiflunni undanfarin ár. Þess vegna er verðbólga nú umfram verðbólguþröskur. Rétt er einnig að hafa í huga að búast má við að raungengi krónunnar hækki á þenslutímum þó að nafngengi sé fast en það breytist að vísu hægar. Raungengishækkun er sérstaklega erfið útflutningsgreinum og fyrirtækjum sem keppa við innflutning. Einkum er hún bagaleg fyrir ný fyrirtæki sem mega ekki við miklum áföllum.

4. Atvinnustefna

Atvinnustefna getur falist í almennum markmiðum um það hvernig umhverfi atvinnurekstrar eigi að vera. Þar skipta miklu máli skattar, samkeppnislög, umhverfisreglugerðir, starfsemi eftirlitsstofnana og framboð á menntun svo að dæmi séu tekin. Stjórnámálamenn stíga stundum skrefi lengra og beita sér fyrir sértækum ráðstöfunum sem ívilna tilteknum fyrirtækjum eða hópum fyrirtækja t.d. eftir atvinnugreinum eða staðsetningu eða standa fyrir stofnun fyrirtækja sem stundum eru í opinberri eigu. Dæmi um hið síðastnefnda eru Áburðarverksmiðjan, Sementsverksmiðjan, Þörungaverksmiðjan á Reykhólum og Járnblanderksmiðjan í Hvalfirði.

Yfirleitt má gera ráð fyrir að arðsöm starfsemi ýti burt þeirri sem minna gefur af sér en það þarf ekki að eiga við þegar einstakar greinar eða fyrirtæki njóta opinbers stuðnings. Rekstrarhagfræðin kennir að yfirleitt beri ekki að grípa inn í gang markaðsins nema þegar brestir hafa komið fram, til dæmis þegar samkeppni er lítil eða rekstur veldur mengun. Inngríp, sem ekki byggja á slíkum brestum, draga að öðru jöfnu úr velferð. Flestir hagfræðingar eru nú þeirrar skoðunar að umsvif hins opinbera eða einstakra fyrirtækja breyti engu um atvinnuleysi til langframa. Atvinnuleysi ræðst af þáttum í grunngerð hagkerfisins, s.s. atvinnulöggjöf, styrk verkalýðsfélaga og hegðun þeirra, atvinnuleysisbótum, upplýsingagjöf um laus störf og fleira. Hið opinbera getur hins vegar haft áhrif á það *hvaða* atvinnurekstur hlýtur brautargengi og *hvar á landinu* hann er. Ef pólitískur vilji er t.d. fyrir því að styðja byggð á tilteknum svæðum er stundum ákveðið að eyða til þess opinberu fé en það nýtist að jafnaði best ef stuðningurinn er almennur. Án þess að mælt sé með slíkum aðgerðum hér á landi má sem dæmi um slíkar ráðstafanir nefna almennan svæðisbundinn skattafslátt eins og tíðkast í sumum grannlöndum sem alla jafnan er ekki bundinn við tilteknar atvinnugreinar eða fyrirtæki. Einnig eru ýmis dæmi um að pólitískur vilji hafi verið fyrir því að styðja við tilteknar atvinnugreinar og er slíkur stuðningur oft rökstuddur sem herfræðilegur („strategískur“) stuðningur vegna ríkisaðstoðar til erlendra keppinauta og er þá oft gert ráð fyrir að slíkir viðskiptahættir séu ekki til langs tíma. Hvað sem líður réttlætingu ríkisaðstoðar er mikilvægt að hafa hugfast að annar atvinnurekstur hlýtur að víkja þegar einn fær forgang. En þótt opinberar aðgerðir ráði

litlu um atvinnuleysi eða jafnvel fjölda atvinnutækifæra á landinu öllu þegar til langs tíma er litið vikur þessu öðru vísi við þegar horft er skammt fram á veg, til dæmis nokkur ár eða þegar horft er t.d. til ákveðinna byggðarlaga, bæjarfélaga eða einstakra fyrirtækja. Þannig lagði einn stjórnmalaflokkurinn árið 1995 fram áætlun um „12 þúsund ný störf“ fram til aldamóta og jafnframt yrði hagvöxtur aukinn um 3% á ári.³⁹ Ný störf eru helsti ábatinn sem menn sjá af stóriðjuframkvæmdum: „750 ný störf og hagvöxtur eykst um 0,7%“ sagði í blaðafyrirsögn um stækkun álversins í Straumsvík 1995.⁴⁰ Í fréttatilkynningu um orkusölusamning Hitaveitu Suðurnesja og Orkuveitu Reykjavíkur við Norðurál árið 2004 er atvinnusköpun í brennidepli: „Við uppbyggingu orkuvera og álvers munu allt að 800 manns starfa og þegar framkvæmdum lýkur koma um 30 manns til með að starfa við virkjanirnar og um 330 manns munu starfa hjá Norðuráli en þar af bætast við um 130 ný störf vegna stækkunarinnar. Þar fyrir utan verður um fjölda afleiddra starfa að ræða.“⁴¹ Markmiðið með atvinnustefnu, eins og þeirri sem hér hefur verið lýst, er ekki að vinna gegn hagsveiflum heldur að skapa atvinnu og halda hagkerfinu gangandi en líklegt er að slík stefna ýti fremur undir hagsveiflur en hitt. Atvinnuleysi minnkaði um helming frá miðjum tíunda áratugnum til aldamótanna. Þar áttu stóriðjuframkvæmdirnar mikinn hlut að máli þó að fleira spili inn í. Framkvæmdirnar hafa ekki aðeins bein áhrif á atvinnulífið heldur einnig óbein með því að auka mönnum bjartsýni. Atvinnuleysi jókst meðan ládeyða var í opinberum framkvæmdum í upphafi nýrrar aldar en minnkaði á ný eftir að líkur jukust á því að ráðist yrði í Kárahnjúkavirkjun. Samkvæmt kenningum um eðlilegt atvinnuleysi má halda dampi í hagkerfinu með opinberum umsvifum í nokkurn tíma en fyrr eða síðar aukast verðbólguvæntingar og á endanum verður atvinnuleysi svipað og það hefði ella verið en verðbólga meiri. Fræðimenn eru ekki á einu máli um það hvað langur tími líði þar til atvinnuleysi fer í fyrra horf. Uppsveiflan, sem hófst hér á landi um miðjan tíunda áratuginn, hefur aldrei dáið alveg út. Verðbólga hefur tvisvar aukist nokkuð en í fyrra skiptið fjaraði hún fljótt út aftur. Skammtímaáhrif af atvinnuuppbyggingunni kunna að vera svo langvinn og góð í huga ráðamanna og kjósenda að þau vegi upp þann skaða sem kann að vera

³⁹ Framsóknarflokkurinn leggur fram kosningastefnuskrá sína, Mbl. 11. mars 1995.

⁴⁰ Mbl. 8. nóvember 1995.

⁴¹ Hitaveita Suðurnesja, Orkuveita Reykjavíkur, Fréttatilkynning 30. apríl 2004, sjá: [http://www.hs.is/default.asp?WMFN=WebCmNewsArticle&WMFT=O&WPG=hsfrettir&WTID=1418&WREC=-794297951&WKEY=\[65534:-794297951\]](http://www.hs.is/default.asp?WMFN=WebCmNewsArticle&WMFT=O&WPG=hsfrettir&WTID=1418&WREC=-794297951&WKEY=[65534:-794297951])

af þenslu og verðbólgu. Fjallað er nánar um þátt hins opinbera í hagsveiflum í 5. kafla.

Hið opinbera veitir fyrirtækjum sérkjör af ýmsu tagi. Stuðningurinn á að efla einkaeign á húsnæði (Íbúðalánasjóður), efla byggð í einstökum landshlutum (lán Byggðastofnunar), verja atvinnugreinar sem standa höllum fæti (stuðningur við landbúnað), efla hagvöxt í landinu eða hvetja til fjölbreyttrar framleiðslu (orkuframleiðsla), efla nýsköpun í atvinnulífinu (Nýsköpunarsjóður), greiða úr skammtímavandamálum (t.a.m. ríkisábyrgð vegna flugvélatrygginga). Oft eru sögulegar ástæður fyrir stuðningnum. Nokkur breyting varð í þessu efni með gildistöku samningsins um Evrópskt efnahagssvæði árið 1994. Þar gengust Íslendingar undir reglur um opinberan stuðning við atvinnugreinar á öðrum sviðum en landbúnaði og sjávarútvegi. Samkvæmt reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð er íslenskum stjórnvöldum skylt að tilkynna fyrir fram til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um ráðstafanir sem fela í sér ríkisaðstoð og biða eftir samþykki hennar. Á þessu sviði gildir m.ö.o. svonefnt yfirþjóðlegt vald. Reglurnar takmarka því verulega svigrúm íslenskra stjórnvalda til að grípa til sértækra aðgerða sem fela í sér ríkisaðstoð. Hugtakið ríkisaðstoð er vítt og tekur til aðstoðar í hvaða formi sem er, þ.á.m. aðstoðar sem veitt er til eða í gegnum fyrirtæki í eigu hins opinbera sem ekki eru rekin með arðsemissjónarmið að leiðarljósi. Þá tekur hugtakið jafnt til fjármuna sveitarfélaga sem til fjármuna ríkisins. Reglurnar fela einnig í sér skilgreindar undanþágur frá almennum banni við ríkisaðstoð sem ESA hefur óskorað vald til að beita, háð endurskoðun EFTA-dómstólsins. Meðal skilyrða fyrir undanþágum er m.a. að aðstoðin hafi vel skilgreind þróunarmarkmið, sé t.d. til þess fallin að leiðrétta markaðsbresti sem og að hún hafi ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum skv. EES-samningunum. Ef ríkisaðstoð er veitt með ólögætum hætti leiðir það jafnan til kröfu ESA um að ríkið endurkrefji móttakandann um styrkinn. Reglur þessar auka jafnframt verulega gagnsæi slíkra aðgerða stjórnvalda og færa keppinautum þeirra fyrirtækja, sem ríkisaðstoðar njóta, lagalegar heimildir til að sækja rétt sinn en þar sem slíkar reglur eru ekki fyrir hendi verða fyrirtæki oftast að sætta sig við pólitíska úrlausn slíkra mála. Andstaða Eftirlitsstofnunar EFTA réð því til dæmis að fallið var frá 15-20 milljarða króna

ríkisábyrgð til Íslenskrar erfðagreiningar 2004.⁴² Reglur EES-samningsins um stuðning við atvinnulíf á landssvæðum, sem standa höllum fæti, eru hins vegar mjög rúmar. Eftirlitsstofnunin hefur í ljósi þess fallist á skattafslátt til álvera á landsbyggðinni. En rétt er að hafa í huga að leyfi Eftirlitsstofnunarinnar má ekki taka sem gæðavottorð fyrir stuðningnum. Leyfið þýðir aðeins að stuðningurinn er á ábyrgð íslenskra stjórnvalda.

Hér á eftir eru nokkur dæmi tekin um opinberan stuðning við einstakar atvinnugreinar en rétt er að taka fram að upptalningin er hvergi nærri tæmandi.

Opinberar ábyrgðir

Ríkisábyrgðasjóður var lögformlega stofnaður árið 1962 en varð svo að deild innan Lánasýslu ríkisins þegar hún var sett á laggirnar með lögum nr. 43/1990. Um ríkisábyrgðir gilda nú lög nr. 121/1997 og má þær einungis veita með heimild í lögum. Til tiltölulega skamms tíma voru ríkisábyrgðir veittar til alls konar starfsemi svo sem skipasmíðastöðva og loðdýraræktar⁴³ en með uppstokkun á sjóðakerfinu og breyttum viðhorfum hefur að miklu leyti verið tekið fyrir slíkar fyrirgreiðslur til einstakra atvinnugreina. Lög nr. 87/2002, þar sem fjármálaráðherra var veitt heimild til að ábyrgjast skuldabréf útgefin af Íslenskri erfðagreiningu, voru undantekning frá þeirri meginreglu.⁴⁴

Ríkisábyrgðir eru iðulega veittar ríkisfyrirtækjum, sjóðum og stofnunum ríkisins eins og Íbúðalánasjóði, Landsvirkjun, RARIK og Byggðastofnun. Einnig veita sveitarfélög ábyrgðir vegna fyrirtækja sinna, má hér nefna Orkuveitu Reykjavíkur sem dæmi. Þeir sem njóta opinberra ábyrgða greiða á móti ríkisábyrgðagjald sem nemur 0,25% af ábyrgðinni. Því hefur verið haldið fram að ábyrgðagjaldið nemi ávinningnum af ríkisábyrgðinni en erfitt er að sannreyna það nema með því að afnema hana.

Nýjar ríkisábyrgðir á fyrsta ársfjórðungi 2006 voru vegna lántöku Íbúðalánasjóðs að fjárhæð um 8 milljarðar króna og Landsvirkjunar að fjárhæð um 10 milljarðar króna. Aukningu á ríkisábyrgðum undanfarin ár má að mestu rekja til aukningar á lánum

⁴² Morgunblaðið (2004): ESA beðin að hætta rannsókn, 15. apríl.

⁴³ Ríkisendurskoðun. Endurskoðun ríkisreikninga 1994 skýrsla yfirskoðunarmanna ríkisreiknings og Ríkisendurskoðunar. Desember 1995.

⁴⁴ Lánasýsla ríkisins.

Íbúðalánasjóðs en hlutfall hans af heildartölu ríkisábyrgða hefur hækkað úr 65% árið 1997 í um 82% við lok árs 2005.⁴⁵ Ríkið hefur einnig ábyrgst efndir sveitarfélaga vegna álversins í Reyðarfirði ⁴⁶ eins og það hefur áður gert t.d. vegna álbræðslunnar á Grundartanga.⁴⁷

Ríkisábyrgð hækkar lánshæfi lántakanda og færir honum hagstæðari lánakjör en ella. Þetta getur skekkt stöðu fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Sem dæmi um þetta má nefna stöðu Íbúðalánasjóðs á samkeppnismarkaði með almenn íbúðalán.

Við einkavæðingu ýmissa ríkisfyrirtækja hefur ábyrgð ríkisins fylgt skuldbindingum fyrirtækjanna sem stofnað var til fyrir einkavæðingu. Má hér nefna ábyrgðir vegna eldri skuldbindinga viðskiptabankanna sem dæmi.⁴⁸

Undanfarin ár hafa byggðastyrkir eflst á kostnað styrkja til sérstakra atvinnugreina en minnt er á að sérkjör álvera á landsbyggðinni falla undir byggðaaðstoð. Sjóðakerfið gamla, sem bundið var við einstakar atvinnugreinar, var að mestu lagt af seint á tíunda áratugnum og Fjárfestingarbanki atvinnulífsins og Nýsköpunarsjóður stofnaðir. Fjárfestingarbankinn var rekinn á hreinum rekstrarforsendum og seldur úr ríkiseigu (rann inn í Íslandsbanka) en Nýsköpunarsjóður er enn í ríkiseigu og hefur það hlutverk að styðja nýjungar í atvinnulífinu. Framleiðnisjóður landbúnaðarins er einnig rekinn enn þá. Heildarfjárhæð styrkja Byggðastofnunar til atvinnuþróunar á landsbyggðinni á árinu 2004 nam samtals 143 milljónum kr. sem skiptust milli 64 verkefna.⁴⁹ Yfirleitt má segja að opinberir styrkir hafi hneigst í þá átt að léttu undir með rekstri á einstökum landsvæðum fremur en rekstri einstakra atvinnugreina eða fyrirtækja. Reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð taka sem fyrr sagði ekki til styrkja til landbúnaðar hér á landi og hafa því ekki verið rannsakaðir af ESA en líta má svo á að sá stuðningur feli öðrum þræði í sér byggðaaðstoð.

Landbúnaðurinn fær enn bein ríkisframlög og hann nýtur einnig mikillar innflutningsverndar. Opinber stuðningur við bændur, beinn og óbeinn, nam tæpum 15

⁴⁵ Lánasýsla ríkisins.

⁴⁶ Lög nr. 12/2003 um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði.

⁴⁷ Lög nr. 62/1997.

⁴⁸ 13. gr. laga nr. 50/1997.

⁴⁹ Ívilnanir til álvera á landsbyggðinni, svar Valgerðar Sverrisdóttur iðnaðarráðherra til Jóns Bjarnasonar. 26. apríl 2006. (Sótt af vef Alþingis 30.7. 2006.)

milljörðum króna árið 2005 að mati OECD eða nánast sem nemur verðmæti heildarframleiðslu bænda. Tæpur helmingur stuðningsins felst í aðflutningshömlum á erlendum landbúnaðarvörum.⁵⁰ Inni í tölunni er aðeins talinn sá hluti verðstuðnings sem rennur til bænda en að nokkrum hluta má rekja hátt verð á matvörum hér á landi til dýrrar slátrunar og vinnslu. Alls er talið að matvöruverð myndi lækka um ríflega 15% ef tollar yrðu alveg felldir niður.⁵¹

Stuðningur við sjávarútveg hefur líka í aðra röndina beinst að því að viðhalda byggðakjörnum utan höfuðborgarsvæðisins þar sem hann er víða grundvallaratvinnuvegur. Nær tveir þriðju hlutar útlána Bygðastofnunar á árabílinu frá 1995 til 2001 runnu til fyrirtækja í sjávarútvegi (væntanlega einkum smábátaútgerðar og óhefðbundinna veiða og vinnslu), tæp 15% runnu til þjónustufyrirtækja og rúm 10% til iðnaðarfyrirtækja. Landbúnaðurinn hefur sitt sérstaka styrkjakerfi sem fyrr segir. Lán til þjónustufyrirtækja jukust meira en önnur á þessu tímabili á kostnað sjávarútvegsins en hann fjármagnar sig nú að óverulegu leyti með lánum stofnunarinnar. Meira er hins vegar lánað til ferðaþjónustu en áður.

Ýmislegt annað hefur verið gert til að styðja við bakið á atvinnustarfsemi á landsbyggðinni. Má þar nefna jöfnun flutningskostnaðar á olíu, sementi og raforku, m.a. til að jafna orkukostnað milli landshluta. Innanlandsflug hefur einnig verið ríkulega styrkt enda hluti af stoðkerfi við fyrirtæki og samfélög á landsbyggðinni.⁵²

Skattar - tryggingagjöld

Atvinnugreinar hafa lengi borið misháa skatta. Frá 1992 hefur launagreiðendum verið gert að greiða tryggingagjald af heildarlaunum launþega sinna. Framan af voru gjaldstigin tvö: Landbúnaður, fiskveiðar, hugbúnaðariðnaður, kvikmyndaiðnaður, gisting, veitingarekstur og útleiga bifreiða greiddu í upphafi einungis tæpan helming af því sem aðrar atvinnugreinar þurftu að greiða. Þessi munur hins sértæka og almenna gjaldstigs hélst þar til á tekjuárinu 2000 þegar eitt almennt gjaldstig tók gildi.

⁵⁰ OECD (2006), *Agricultural Policies in OECD countries at a glance*, OECD.

⁵¹ Hallgrímur Snorrason (2006): Skýrsla formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 16. janúar 2006 til þess að fjalla um helstu orsakabætti hás matarverðs á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að færa matvælavæð nær því sem gengur og gerist í nágrannaríkjum.

⁵² Hagfræðistofnun, Bygðarannsóknastofnun (2003): Fólki og fyrirtæki, Um búsetu og starfsskilyrði á landsbyggðinni.

Sjávarútvegurinn hefur hins vegar greitt aukatryggingu frá 1996 vegna þeirrar áhættu sem felst í störfum sjómanna auk þess sem innheimt er auðlindagjald af greininni.⁵³

Starfsemi hins opinbera, félagasamtök o.fl. eru undanþegnir virðisaukaskatti og utan við virðisaukaskattskerfið að mestu leyti. Greiddur skal virðisaukaskattur af tiltekinni starfsemi, til dæmis viðhaldi tölvukerfa, en af annarri starfsemi er skatturinn endurgreiddur, til dæmis forritun. Kerfið hefur ekki virkað sem skyldi og nokkuð er um að hið opinbera hafi starfsemi innanhúss og spari sér þannig skattgreiðslur, í stað þess að eiga viðskipti við einkafyrirtæki sem bjóða tölvuþjónustu.⁵⁴

Sérkjör stóriðju

Lög um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði nr. 12/2003 hafa að geyma ýmis sér- og undanþáguákvæði frá almennum reglum um vörugjöld og tolla. Einnig er kveðið á um undanþágur frá iðnaðarmála- og markaðsgjaldi. Lán, sem tekin eru til endurfjármögnunar fjárfestingarlána, sem og hlutabréf í félögum eigendanna, eru jafnframt undanþegin stimpilgjaldi. Áður hefur verið vikið að ríkisábyrgð vegna efnda sveitarfélaga í tengslum við samninginn. Svipað var upp á teningnum þegar samið var um álbræðsluna á Grundartanga.⁵⁵ Ívilnanirnar samkvæmt þessum samningum hafa numið töluverðri fjárhæð. Fyrsti áfangi Norðuráls, bygging 60.000 tonna álvers við Grundartanga 1998, naut skattaívilnana sem námu um 460 milljónum króna. Það var um það bil 3,6% af áætluðum stofnkostnaði álversins. Á vormánuðum 2006 lá ekki fyrir fjárhæð ívilnana vegna stækkunar álversins úr 60.000 tonnum í 260.000 tonna framleiðslugetu á ári. Fjárhæð ívilnana fyrir byggingu 322.000 tonna álvers Fjarðaáls í Reyðarfirði er 2.600 milljónir króna sem eða um 3% af áætluðum stofnkostnaði álversins.⁵⁶ Eftirlitsstofnun EFTA gerði ekki athugasemd við stuðning við Norðurál og Fjarðaál enda eru reglur Evrópusambandsins um opinbera aðstoð við atvinnurekstur á landsbyggðinni mjög rúmar. Ólíklegra er að sambærilegur stuðningur yrði leyfður við álverið í Straumsvík.

⁵³ Sama heimild.

⁵⁴ Samtal við Guðmund Ásmundsson hjá Samtökum iðnaðarins, september 2006.

⁵⁵ Lög nr. 62/1997.

⁵⁶ Ívilnanir til álvera á landsbyggðinni, svar Valgerðar Sverrisdóttur iðnaðarráðherra til Jóns Bjarnasonar. 26. apríl 2006. (Sótt af vef Alþingis 30.7. 2006.)

Kvikmyndagerð

Heimilt er að endurgreiða úr ríkissjóði hluta framleiðslukostnaðar sem fellur til hér á landi við framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis til að efla innlenda menningu og kynna innlenda sögu og náttúru erlendis.⁵⁷ Árið 1999 voru samþykkt lög um að endurgreidd skyldu 12% kostnaðar af kvikmyndum sem gerðar eru hér á landi og uppfylla ákveðin skilyrði. Kveðið er á um að endurgreitt sé af öllum kostnaði sem fellur til á Evrópska efnahagssvæðinu ef 80% þess kostnaðar fellur til hér á landi. Að öðrum kosti er aðeins greitt af kostnaði á Íslandi. Endurgreiðslur á kostnaði við kvikmyndagerð hófust árið 2002. Annar opinber stuðningur við kvikmyndagerð á Íslandi hefur einnig eflst undanfarin ár. Menntamálaráðherra og forsvarsmenn samtaka í íslenskri kvikmyndagerð undirrituðu í árslok 1998 samning um stefnumörkun til þess að efla greinina. Þar var stefnt að því að gerðar yrðu fimm leiknar íslenskar kvikmyndir á ári. Var reiknað með því að Kvikmyndasjóður stæði undir 40% af kostnaði við hverja mynd sem myndi að jafnaði kosta um 100 milljónir kr. Árið 2004 nam heildarstuðningur við kvikmyndaiðnaðinn 454 milljónum króna. Þar af námu endurgreiðslur 167 milljónum.⁵⁸

Þann 14. nóvember 2006 var gert samkomulag milli menntamálaráðherra og fjármálaráðherra og samtaka í íslenskri kvikmyndagerð um enn meiri stuðning við innlenda kvikmyndagerð. Í samkomulaginu felst að gerðar verði a.m.k. 4 leiknar, íslenskar kvikmyndir í fullri lengd og er stefnt að því að hlutfall framleiðslustyrks úr Kvikmyndasjóði af kostnaðaráætlun sé 50%. Framlög til kvikmyndaiðnaðarins verða aukin í áföngum á árabílinu 2007-2010 og munu þá nema 700 milljónum króna samtals, þar af 420 milljónum króna til gerðar leikinna kvikmynda, 125 milljónum króna til gerðar heimildamynda, 125 milljónum króna til gerðar þáttaraða fyrir sjónvarp verður varið til erlendra samframleiðslu.

Opinber fyrirtæki

Í umfjöllun hér að framan hefur ekki verið fjallað um fyrirtæki á vegum ríkis og sveitarfélaga en umsvif þeirra hafa aukist mikið undanfarin ár. Mest eru umsvif orkufyrirtækjanna. Taka ber fram að aðkoma hins opinbera að framkvæmdum við

⁵⁷ Lög nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

⁵⁸ Hagfræðistofnun HÍ. Endurgreiðslur á kostnaði við kvikmyndagerð, skýrsla til Endurgreiðslunefndar (2005).

álver Norðuráls á Grundartanga og álver Alcoa á Reyðarfirði var tilkynnt til Eftirlitsstofnunar EFTA. Sérkjör í skattmeðferð og aðild ríkisins að fjármögnun voru talin fela í sér ríkisaðstoð. Var litið svo á að um væri að ræða fjárfestingaraðstoð til byggðaðróunar. Á hinn bóginn taldi stofnunin ekki ástæðu líta svo á að orkusölusamningar fælu í sér ríkisaðstoð. Virkjun Landsvirkjunar við Kárahnjúka var samþykkt á Alþingi eftir miklar umræður og borgarstjórn Reykjavíkur lagði blessun sína yfir ábyrgð borgarinnar vegna hennar. Opinberar umræður hafa verið miklu minni um virkjun Orkuveitu Reykjavíkur á Hellisheiði og virkjanir Hitaveitu Suðurnesja. Orkuveita Reykjavíkur hefur auk þess undanfarin ár hafið ýmsan rekstur sem vart rúmast innan hefðbundins þjónustuhlutverks Reykjavíkurborgar. Fyrirtækið hefur keypt hitaveitur á Suðurlandi og á Vesturlandi, leitað eftir kaupum á grunnneti Símans, gert tilraunir með risarækjueldi og stofnað fyrirtæki í útlöndum. Yfirleitt er ástæðulaust að hafa áhyggjur af ruðningsáhrifum þegar fyrirtæki keppa á jafnréttisgrundvelli. En ýmislegt bendir til þess að ekki sé gerð sama krafa um arðsemi í rekstri opinberra fyrirtækja og í einkarekstri. Því var nýlega haldið fram á opinberum vettvangi að „hagkvæmara“ væri að Orkuveita Reykjavíkur legði ljósleiðara um landið en að Síminn gerði það því að hún gerði ekki jafnháa kröfu um arðsemi fjárfestinga sinna og hlutafélög í einkaeigu. Ef fyrirtæki með litla arðsemiskröfu eru með mikil umsvif er hætt á að arðbærari starfsemi verði að vika. Hér kann að vera ástæða til þess að skoða lög um fyrirtæki í opinberri eigu og skilgreina betur hvaða starfsemi þau megi reka.

Nokkur dæmi eru um að hið opinbera reki fyrirtæki í samkeppni við einkarekstur. Á húsnæðislánamarkaði á Íbúðalánasjóður í samkeppni við viðskiptabankana. Sjóðurinn nýtur þar ríkisábyrgðar sem gerir honum kleift að fjármagna sig með ódýrari hætti en bankarnir. Hér verður þó að athuga að margir telja að bankar njóti í raun ríkisábyrgðar þótt þeir geri það ekki formlega því að stór banki verði aldrei látinn fara á höfuðið. Þetta sjónarmið er hins vegar umdeilt. Bankar njóta yfirleitt bestu kjara sem tíðkast meðal einkafyrirtækja. Annað dæmi um samkeppni ríkisfyrirtækis og einkafyrirtækja er á fjölmiðlamarkaði. Þar sem ríkið er í beinni samkeppni við einkafyrirtæki er hún tiltölulega nýtilkomin. Hér á landi var oft talið að þjónustan væri þess eðlis að ríkið þyrfti að veita hana og eru bæði íbúðalánamarkaður og sjónvarp dæmi um það. Samkeppni er tvítug á ljósvakamarkaði og einungis tveggja ára á íbúðalánamarkaði.

Opinber þjónusta nýtur alls konar skattahagræðis sem gerir einkaaðilum erfitt fyrir að keppa við hana. Áður var minnst á að undanþága opinbers rekstrar frá virðisaukaskatti verður til þess að stofnaðar eru tölvudeildir innanhúss og tölvuþjónustufyrirtæki í einkageiranum missa verkefni. Einkafyrirtæki í heilsugæslu greiða virðisaukaskatt. Það getur torveldað þeim keppnina við opinbera heilsugæslu.⁵⁹

Ályktanir

Hagfræðingar mæla yfirleitt með því að aðstæður fyrirtækja séu sem jafnastar. Hlutverk hins opinbera sé að móta umgjörð atvinnulífsins, til dæmis með samkeppnisreglum, skattalögum og menntun vinnuafls. Góðar ástæður þurfa að vera fyrir því að styðja tiltekinn atvinnurekstur umfram annan eða atvinnu á tilteknum stað. Ef almennur vilji er fyrir slíkum styrkjum og talið er líklegt að þeir geti uppfyllt vel skilgreind þróunarmarkmið geta þeir þó átt rétt á sér. Hins vegar verður að vera ljóst að þeir draga jafnan úr hagvexti að öðru óbreyttu. Hið opinbera getur ekki haft áhrif á atvinnuleysi til langframa með umsvifum sínum en það er hægt í skamman tíma, a.m.k. nokkur ár.

⁵⁹ Heilbrigður einkarekstur. Rit SA. Sótt af vef SA 6.6. 2006.

5. Þáttur ríkis og sveitarfélaga í hagsveiflum

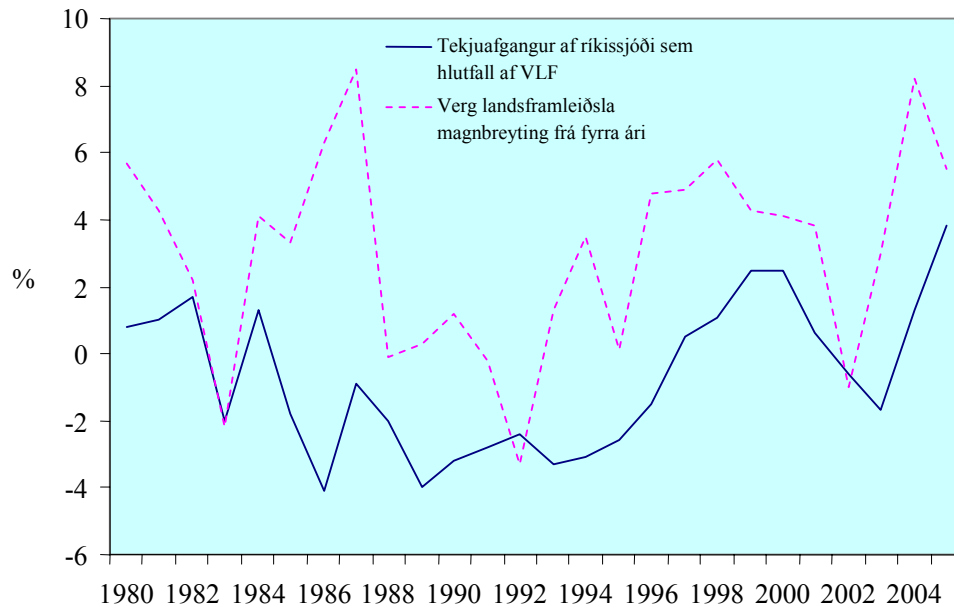
Hér að framan hafa verið færð rök að því að með því að beita opinberri fjármálastefnu megi milda áhrif hagsveiflna á atvinnulífið. Því má velta fyrir sér hvað hagstjórnarhlutverkið nái langt. Er hægt að skilja á milli ríkissjóðs og fyrirtækja í eigu ríkisins? Á að ætla sveitarfélögunum sérstakt hlutverk við hagstjórnina? Hér á eftir kemur fram að undanfarin ár hefur opinberum fjármálum ekki verið beitt af miklu afli í baráttunni við þensluna. Ef litið er á hið opinbera í víðum skilningi verður ekki annað séð en að það beri mikla ábyrgð á uppsveiflunni með umsvifum sínum í orkuframleiðslu og á íbúðalánamarkaði.

Þáttur ríkissjóðs

Á undanförunum aldarfjórðungi hefur ríkissjóður lengstum verið rekinn með halla en nokkur viðsnúningur varð á síðari hluta tíunda áratugarins og frá og með árinu 1997 hefur yfirleitt verið afgangur á rekstri ríkissjóðs. Skuldastaða ríkissjóðs hefur einnig verið góð hin síðustu ár. Auknar tekjur fremur en lægri útgjöld virðast ráða mestu um bætta afkomu.

Mynd 5.1 sýnir tekjuafgang ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu og samanburð við hagvöxt. Athyglisvert er að tekjuafgangurinn virðist heldur þróast þvert á hagsveifluna fyrri hluta tímabilsins en þegar kemur fram á miðjan tíunda áratuginn virðist hann fylgja henni betur eftir.

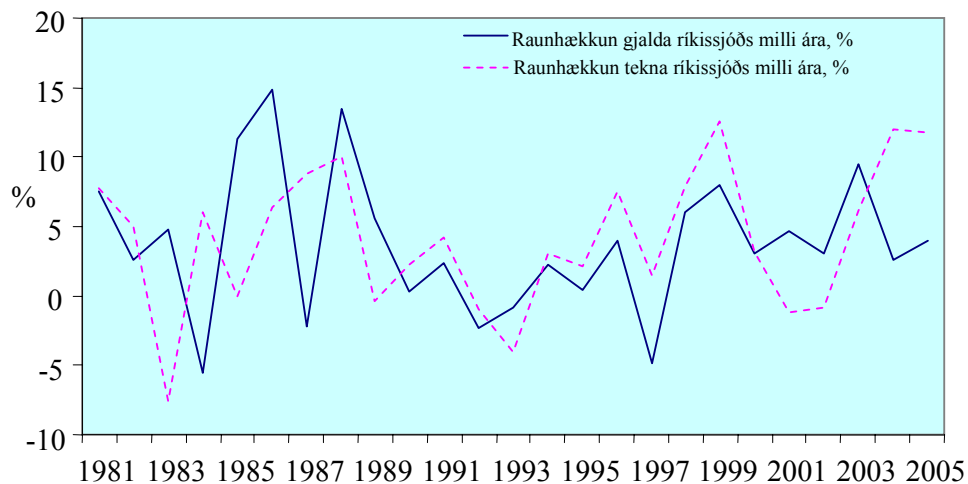
Mynd 5-1 Tekjuafgangur ríkissjóðs í % af VLF ásamt magnbreytingu VLF frá fyrra ári⁶⁰



Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 5.2 sýnir hvernig tekjur og gjöld ríkissjóðs hafa þróast saman. Af myndinni má sjá að allt frá árinu 1994 til aldamóta uxu tekjurnar hraðar en útgjöldin. Á árunum 2001-2002 dragast tekjur saman milli ára að raunvirði og var það í fyrsta sinni sem slíkt gerðist frá árinu 1993.

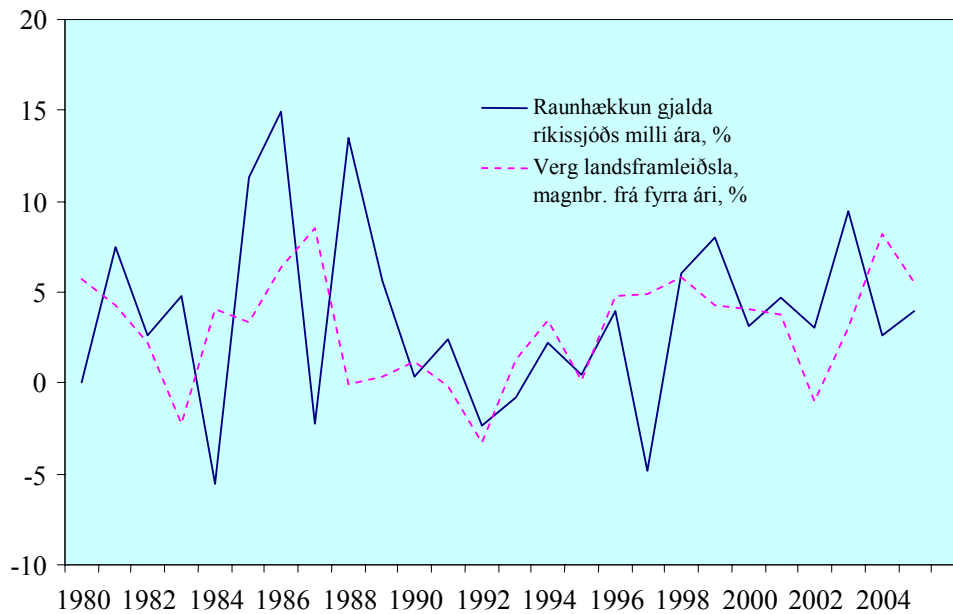
Mynd 5-2 Raunhækkun gjalda og tekna ríkissjóðs.



Heimild: Hagstofa Íslands

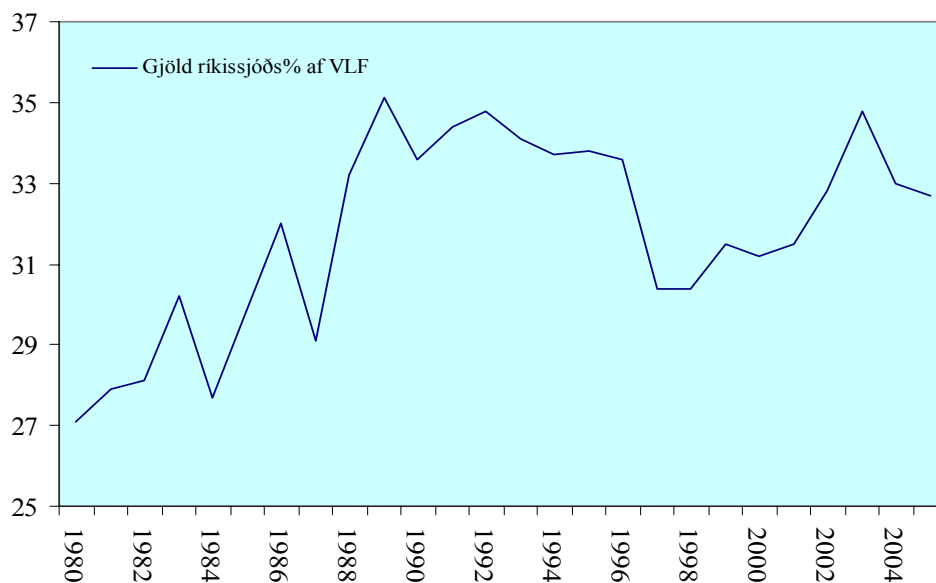
⁶⁰ Bráðabirgðatölur fyrir árið 2004 og tölurnar fyrir 2005 eru spá. Það sama á við myndir 5.2 -5.4.

Mynd 5-3 Raunhækkun gjalda ríkissjóðs og magnbreyting VLF milli ára.



Á mynd 5.3 sést að sveiflur í ríkisútgjöldum eru sýnilega meiri en í landsframleiðslu. Aukin ríkisútgjöld ýta undir þenslu þó að tekjurnar vaxi jafnmikið. Á þennan mælikvarða virðist ríkissjóður heldur hafa ýtt undir hagsveiflu undanfarinna ára.

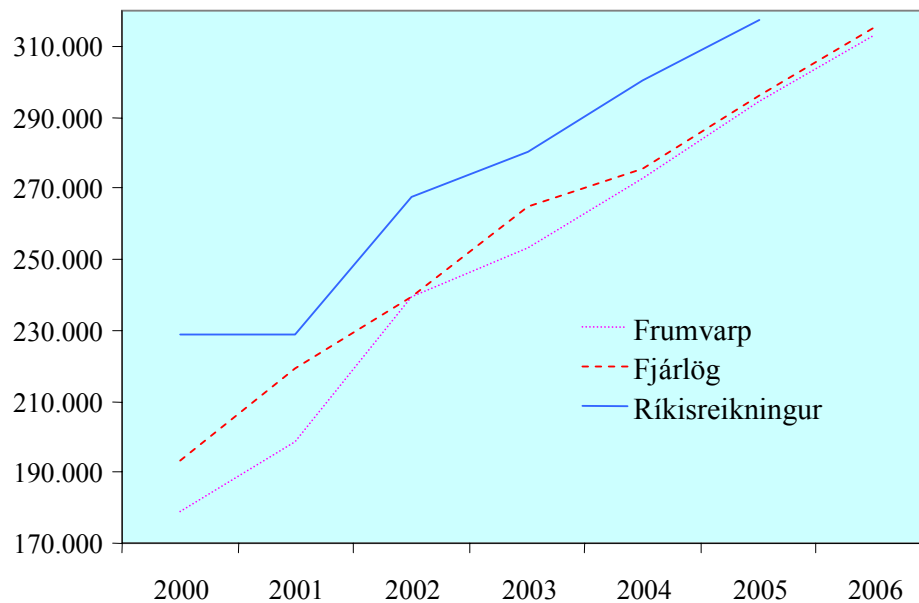
Mynd 5-4 Ríkisútgjöld sem hlutfall af VLF.



Heimild: Hagstofa Íslands

Ríkisútgjöldin sem hlutfall af landsframleiðslu hafa farið vaxandi undanfarinn aldarfjórðung. Árið 1998 drógust þó útgjöldin verulega saman og skýrist það af flutningi reksturs grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga. Eftir það hefur hlutur ríkisútgjaldanna almennt farið hækkandi á ný ef undan eru skilin árin 2004-2005 en það skýrist aftur af mjög miklum hagvexti þau ár. Árið 2003 voru ríkisútgjöld orðin sama hlutfall af VLF og hæst var fyrir flutning grunnskólans.

Mynd 5-5 Yfirlit yfir fjárlagafrumvarp, fjárlög og uppgjör í ríkisreikningi, milljónir króna.



Heimildir: Ríkisreikningar, fjárlög og frumvörp til fjárlaga

Á undanförunum árum hefur gott samræmi verið á milli þeirra útgjalda sem fólust í frumvarpi til fjárlaga og fjárlaganna sjálfra en meira hefur munað á fjárlögum og endanlegum útgjöldum eins og þau koma fram í ríkisreikningi.⁶¹ Á árinu 2000 voru útgjöld samkvæmt ríkisreikningi rúmlega fimmtungi umfram fjárlög þess árs en á árinu 2001 var munurinn ívið minni eða um 4,8%. Það árið var bilið á milli frumvarps og fjárlaga aftur á móti talsvert meira en önnur ár sem hér er litið til. Munurinn á frumvarpi og ríkisreikningi á árinu 2001 er mjög mikill eða 28%. Árið 2002 var munurinn á frumvarpi og fjárlögum lítill en ríkisreikningurinn sýnir að útgjöld fóru 12% fram úr fjárlögum. Á árinu 2003 munaði bæði meira á frumvarpi og fjárlögum

⁶¹ Tölurnar eru á verðlagi hvers árs fyrir sig enda verið að skoða frávik innan hvers árs en ekki milli ára.

en árið áður eða 4,6%, og öðrum 6% munar á fjárlögum og niðurstöðu ríkisreiknings. Mun minni munur er á frumvarpi til fjárlaga og fjárlögunum sjálfum á næstu þremur árum, þ.e. 2004, 2005, 2006, en nokkur munur er þó enn til staðar á fjárlögunum og ríkisreikningi á árunum 2004 og 2005. Fyrri árið var frávikið 9,2% frávik og hið síðara 4,0%.⁶² Frávik eru einnig nokkur frá endanlegum fjárheimildum (þ.e.a.s. frá fjáráukalögum). Í árslok 2005 voru útgjöld umfram heimildir á fjórðungi fjárlagaliða, alls á 135 liðum. Þar af voru útgjöld meira en 4% umfram heimildir á 96 liðum en samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga skal gripið til sérstakra aðgerða ef farið er út yfir þau mörk. Víðar voru útgjöld þó innan heimilda.⁶³ Ríkisendurskoðun telur að mikil frávik frá fjárlögum ár eftir ár séu til marks um meira agaleysi í fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga hér á landi en tíðkast í grannlöndum. Stofnunin bendir af því tilefni á ákvæði stjórnarskrárinnar um að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáráukalögum.⁶⁴

Á uppgangstímum, þegar Seðlabankinn hækkar vexti, er mjög mikilvægt að ríkisfjármálin séu tekin föstum tókum og skattar hvorki lækkaðir né gripið til annarra aðgerða sem eru til þess fallnar að auka eftirspurn í hagkerfinu. Þessu hefur verið öfugt farið undanfarin ár. Tekjuskattshlutfall hefur verið lækkað og gefin fyrirheit um að tekjum vegna einkavæðingar Símans yrði ráðstafað í miklar framkvæmdir. Slík hegðan hefur eðlilega mikil áhrif á væntingar og vekur vonir um frekari uppgang og þar með eftirspurnaraukningu. Það leiðir á endanum til verðbólguþrýstings.

Þáttur sveitarfélaga

Umfang sveitarfélaga hefur aukist mikið undanfarið. Meginskýringin er að verkefni hafa flust frá ríkinu til þeirra en að auki hafa verkefnin stækkað. Þar má helst nefna flutning grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 sem og einsetningu hans. Vægi ríkisfjármála í landsframleiðslu fer því minnkandi meðan hlutur sveitarfélaga vex. Frá 1980 til 2005 óx hlutur sveitarfélaga af opinberum gjöldum úr 21% í 29%,⁶⁵ úr rúmum fimmtungi í tæpan þriðjung (sjá mynd 5.6). Á sama tíma tvöfölduðust útgjöld sveitarfélaga nálega sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, fóru úr 7% í

⁶² Uppgjörstölur fyrir ríkisreikning árið 2005 eru ekki endanlegar, stuðst er við við bráðabirgðauppgjör í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga 2005.

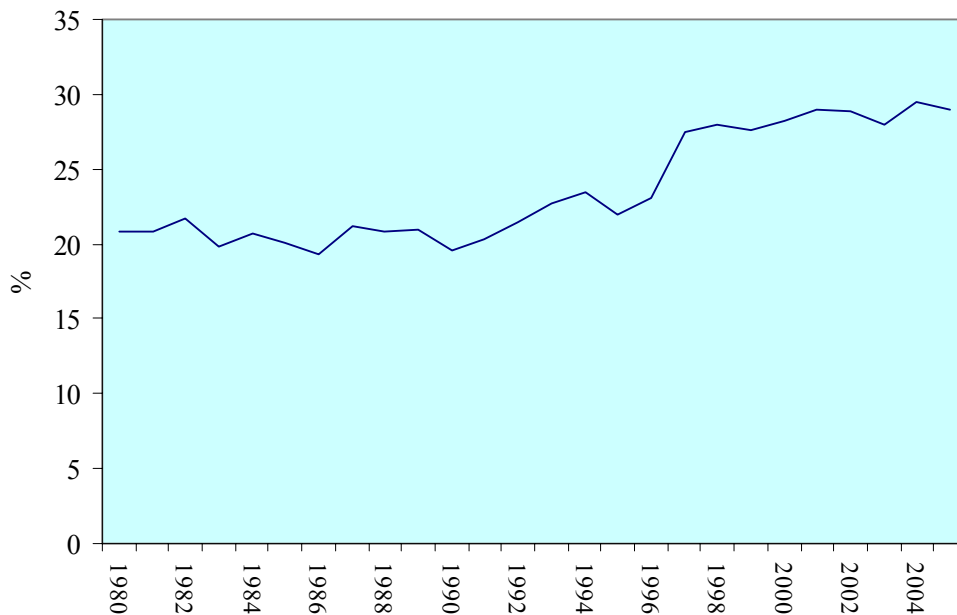
⁶³ Ríkisendurskoðun (2006): Framkvæmd fjárlaga 2005, bls. 5.

⁶⁴ Ríkisendurskoðun (2006): bls. 10.

⁶⁵ Hagstofa Íslands. Tölur fyrir árið 2005 eru spár.

12,8% (sjá mynd 5.7). Með aukinni hlutdeild sveitarfélaganna í opinberum útgjöldum hafa útgjaldaákvörðanir þeirra meiri áhrif á hagsveifluna. Útgjöld sveitarfélaga geta sem hægst unnið gegn hagstjórn ríkisins. Þær raddir gerast háværari sem krefjast virkrar þátttöku sveitarfélaganna í hagstjórninni í samræmi við þjóðhagslega stærð þeirra.

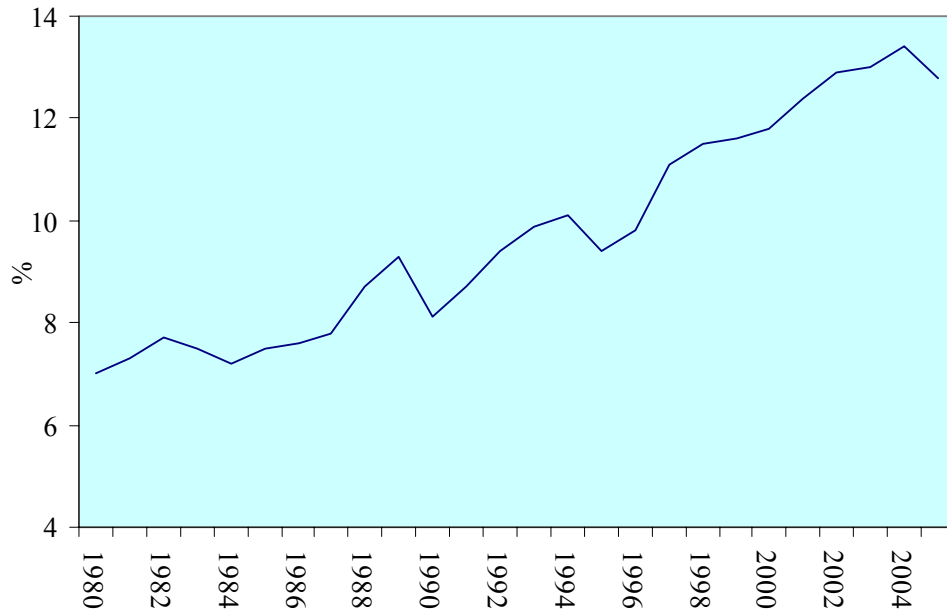
Mynd 5-6 Útgjöld sveitarfélaga sem % af útgjöldum ríkissjóðs.⁶⁶



Heimild: Hagstofa Íslands

⁶⁶ Bráðabirgðatölur fyrir árið 2004 og spá fyrir árið 2005.

Mynd 5-7 Útgjöld sveitafélaga sem % af VLF.⁶⁷



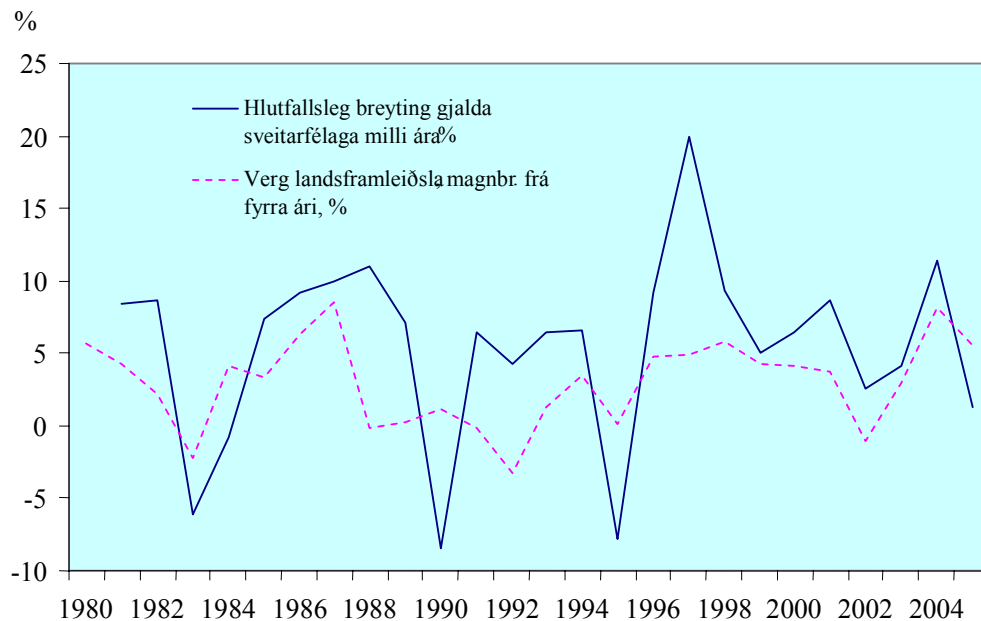
Heimild Hagstofa Íslands

Samspil útgjalda sveitarfélaga og landsframleiðslu (sjá mynd 5.8) ber ekki vitni um sveiflujöfnun. Útgjöldin sveiflast meira en landsframleiðslan og virðast sveiflurnar almennt vera í takt við hagsveifluna og auka þunga hennar fremur en að draga úr henni. Útgjöld sveitarfélaga dragast ýmist meira saman eða vaxa hraðar en landsframleiðsla. Mikinn vöxt útgjalda frá 1996 til 1997 má skýra með flutningi grunnskólans til sveitarfélaga. Miklir búferlaflutningar frá landsbyggð til höfuðborgarsvæðis með tilheyrandi uppbyggingu húsnæðis og þjónustu hafa einnig kallað á aukin útgjöld.⁶⁸

⁶⁷ Bráðabirgðatölur fyrir árið 2004 og spá fyrir árið 2005.

⁶⁸ Frá og með árinu 2002 breyttust reikningsskilaaðferðir sveitafélaganna umtalsvert og er því erfitt að bera saman tölulegar upplýsingar úr rekstri sveitarfélaganna fyrir og eftir þessar breytingar.

Mynd 5-8 Breyting á gjöldum sveitarfélaga ásamt VLF, magnbreytingu milli ára.⁶⁹



Heimild: Hagstofa Íslands.

Flest árin vaxa útgjöldin meira en landsframleiðslan (enda hafa samdráttarárin á þessu tímaskeiði verið færri en uppgangsárin).

Samfara því að gjöld sveitarfélaga hafa farið vaxandi hafa tekjur þeirra einnig aukist. Tekjustofnar sveitarfélaga eru fasteignaskattur, framlög úr Jöfnunarsjóði og útsvör.⁷⁰ Auk þessa hafa sveitarfélög tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsspágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl., enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir fyrirmælum laga og reglugerða sem ríkið setur. Útsvar og fasteignaskattar jukust að raungildi frá 1997 til 2004 um 50%. Á sama tíma hafa tekjur af Jöfnunarsjóði sveitarfélaga aukist um 177% en að vísu hafa verkefni sjóðsins breyst á þessu tímabili.⁷¹ Hækkun útsvarshlutfallsins á sinn þátt í hækkandi tekjum sveitarfélaga. Meðalútsvar í staðgreiðslu var 6,9% árið 1989, 11,57% árið 1997 en 12,98% árið 2006.⁷² Miklar verðhækkanir á húsnæði síðustu misserin, með tilheyrandi hækkun fasteignamats, hafa enn aukið á tekjurnar. Sem hlutfall af vergri

⁶⁹ Bráðabirgðatölur fyrir árið 2004 og spá fyrir árið 2005.

⁷⁰ Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.

⁷¹ Samband íslenskra sveitarfélaga (Árbók 2005).

⁷² Ríkisskattstjóri.

landsframleiðslu hafa tekjur sveitarfélaga vaxið úr 7,1% 1980 upp í að vera áætlaðar 12,2% árið 2005.⁷³ Tekjurnar hafa þó ekki haldið í við útgjöld. Rekstur sveitarfélaga hefur því verið þungur í vöfum. Síðast skiluðu sveitarfélögin afgangi árið 1990 en hafa verið rekin með halla allar götur síðan. Þetta hefur leitt til þess að skuldirnar hafa vaxið jafnt og þétt. Heildarskuldir námu árið 1997 55 milljörðum króna en 83 milljörðum króna árið 2004.⁷⁴ Hér eru ekki meðtaldar skuldir stofnana sveitarfélaganna. Með skuldbindingum, en þar vega lífeyrisskuldbindingar þýngst, hafa skuldir vaxið úr liðlega 114 milljörðum króna árið 2002 í tæplega 132 milljarða króna⁷⁵ árið 2004.⁷⁶ En þar sem tekjur sveitarfélaga hafa vaxið hröðum skrefum hefur hlutfall skulda sveitarfélaganna sjálfra (án stofnana) af tekjum lækkað úr nálægt 100% árið 1997 niður undir 70% árið 2004. Fróðlegt er að bera saman rekstrarafkomu sveitarfélaganna og breytingar á vergri landsframleiðslu, samanber mynd 5.9. Hallareksturinn er viðvarandi. Hér verður ekki tekin afstaða til þess hvort tekjustofnar sveitarfélaganna nægja fyrir útgjöldum. Hins vegar sést að rekstrarafkoman virðist vera í öfugu sambandi við hagsveifluna ef litið er frá miðjum tíunda áratug síðustu aldar. Sveitarfélögin komast verst af mestu hagvaxtarárin en betur þegar hægir á hagvexti. Þetta er greinilegt árin 1994, 1998 og 2004 þegar hagvöxtur er mikill og 1995 og 2002 á tíma stöðnunar og samdráttar.

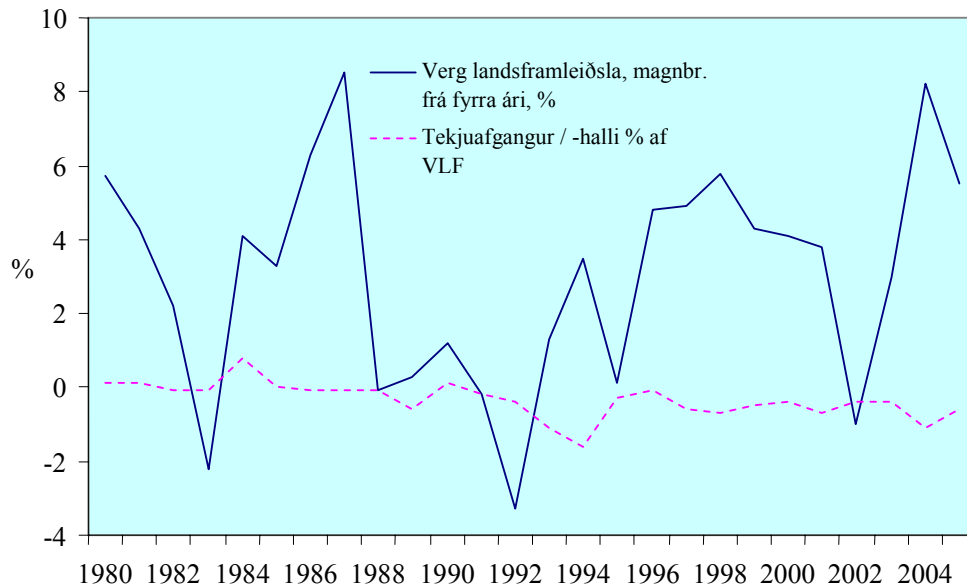
⁷³ Hagstofa Íslands.

⁷⁴ Á verðlagi ársins 2004.

⁷⁵ Á verðlagi ársins 2004.

⁷⁶ Samband íslenskra sveitarfélaga, Árbók 2005.

Mynd 5-9 VLF, magnbreyting milli ára. Tekjuafgangur/-hali sveitarfélaga, % af VLF.



Heimild: Hagstofa Íslands

Af umfjöllun um útgjöld sveitarfélaganna og rekstrarafkomu þeirra og þróun þessara stærða samanborið við vergra landsframleiðslu má draga þær ályktanir að sveitarfélögin hafa með engum hætti hagað rekstri sínum í samræmi við sveiflujöfnun. Ástæðan gæti verið sú að hvert og eitt sveitarfélag mæti stærð sína svo litla að hegðun þess hefði lítil eða engin þjóðhagsleg áhrif. Eins getur verið að sveitarfélög telji hagstjórn ekki vera á sinni könnu. Eins og fyrr segir mæla engin lagaákvæði á um hagstjórnarskyldur sveitarfélaganna og ekki er heldur augljóst að ætla beri sveitarfélögum hlutverk við hagstjórnina ef það þjónar ekki hagsmunum íbúa sveitarfélagsins. Lögboðnar skyldur sveitarfélaga eru við íbúa þeirra en ekki landsmenn alla. Hitt er annað mál að í góðærum kann að vera hagkvæmt að slá verkefnum á frest þar til ódýrara er að ráðast í þau. Þetta getur átt við framkvæmdir sveitarfélaga eins og annarra. Þá ætti samstarf ríkis og sveitarfélaga um margar stærri framkvæmdir að leiða til þess að við tímasetningu þeirra sé tekið mið af þjóðhagslegum aðstæðum. Þetta verður þó ekki lesið úr útgjaldatölum sveitarfélaga eins og hér hefur komið fram. Að hluta stafar þetta af því að laun eru mjög stór hluti af útgjöldunum og laun hækka yfirleitt hraðar en almennt verðlag í uppsveiflu. Einnig skiptir máli að uppgangur á íbúðamarkaði hefur í för með sér framkvæmdir á vegum

sveitarfélaga. Önnur skýring á því að útgjöld sveitarfélaga vinna ekki á móti hagsveiflunni gæti verið að stjórnendur sveitarfélaga hafi ekki langtímahagsmuni íbúa að markmiði. Tölur um skuldasöfnun sveitarfélaga virðast styrkja þá niðurstöðu. Sjóndeildarhringur stjórnámálanna gæti til dæmis verið við næstu kosningar en útgjöld virðast vera óvenjumikil árið fyrir þær. Í þessu samhengi verða kenningar um pólitískar hagsveiflur skoðaðar hér á eftir. Skuldasöfnun sveitarfélaga má einnig að hluta til skýra með því að treyst sé á að ríkið hlaupi undir bagga ef skuldirnar verða illviðráðanlegar.

Vart verður komist hjá því að ríkið taki á endanum ábyrgð á skuldum sveitarfélaga en því ætti að fylgja strangt eftirlit og nákvæmar reglur um hvernig farið er með fjármuni. Einnig verður að gæta þess að sveitarfélögum séu tryggðar tekjur um leið og þeim eru falin verkefni eða þá að öðrum skyldum sé létt af þeim á móti. Í lögum segir að sveitarstjórn skuli gæta ábyrgðar í meðferð fjármuna sveitarfélagsins og tryggja örugga ávöxtun þeirra. Jafnframt segir að þess skuli gætt á hverju ári að gjöld fari ekki fram úr tekjum.⁷⁷ Samkvæmt þessu mega sveitarfélög ekki taka lán til starfsemi sinnar. Í reynd eru þó ekki reistar skorður við þeim lántökum sem sveitarfélög taka, til dæmis vegna skóla eða íþróttahúsa, en þær geta orðið mjög miklar. Sveitarstjórn má samkvæmt lögum einungis ábyrgjast lán til stofnana og fyrirtækja í eigu sveitarfélags.⁷⁸

Til samanburðar má nefna að í Danmörku og víðar eru lántökum sveitarfélaga settar þröngar skorður.⁷⁹ Þau mega ekki taka lán vegna smíði skólahúsa eða íþróttahúsa sem fjármögnuð eru með skattfé. Sveitarfélögin verða að safna fyrir slíkum útgjöldum eða hækka skatta vegna þeirra. Á hinn bóginn geta þær stofnanir sveitarfélaga, sem innheimta þjónustugjöld, tekið lán til sinnar starfsemi.⁸⁰ Í þessum flokki eru veitur og hafnir. Þá segja reglur fyrir um það félagsform sem skal vera utan um starfsemi sveitarfélaga. Í rafmagnsgeiranum mega stofnanir sveitarfélaga eða sameignarfélög með ótakmarkaðri ábyrgð sveitarfélags aðeins sjá um að dreifa rafmagni og framleiða það við sorpbrennslu. Þátttaka sveitarfélaga í annarri rafmagnsframleiðslu er bundin

⁷⁷ Sveitarstjórnarlög, 1998, nr. 45. Ákvæði um jöfnuð tekna og gjalda á hverju ári er í 61. grein.

⁷⁸ Sama heimild.

⁷⁹ Sjá t.d. Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., af <http://www.retsinfo.dk/DELFIN/HTML/B2002/0110205.htm>.

⁸⁰ Gunnlaugur Júlíusson hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, samtal okt. 2006.

við fyrirtæki með takmarkaðri ábyrgð (hlutafélaga).⁸¹ Þessar takmarkanir eru settar vegna þess að dæmi eru um að dönsk sveitarfélög hafi komist í vandræði með skuldasöfnun, meðal annars vegna starfsemi sem ekki er á þeirra sviði. Velta má fyrir sér hvort þær eru ekki jafnnaðsynlegar hér á landi og í Danmörku.

Mikilvægi sveitarfélaga í hagstjórninni hefur aukist með auknum verkefnum þeirra. Árin 2004 og 2005 voru útgjöld sveitarfélaga um 30% af fjárútlátum hins opinbera. Ríkið hefur hönd í bagga með útgjöldum þeirra með því að setja þeim reglur um leyfilega skattheimtu. Jafnframt skal ríkisvaldið líta eftir því að sveitarfélög stefni fjárhag sínum ekki í voða. Ríkið gæti gegnt þessu hlutverki af meiri festu en til þessa. Á hinn bóginn er ekki ljóst að skynsamlegt sé að taka upp ný stjórnþæki á þessu sviði. Mjög erfitt yrði að framfylgja kröfum um hámarksvöxt útgjalda sveitarfélaga frá einu ári til annars, svo að dæmi sé tekið. Framkvæmdir lítilla hreppa geta kallað á mikil útgjöld og útgjaldaþak gæti gert það að verkum að þeir stæðu með ónotaðar fjárfestingar árum saman. Á hinn bóginn hlýtur að verða að skoða það hvort ekki verður að framfylgja ákvæðum laga um jöfnuð tekna og gjalda sveitarfélaga þannig að þau verði að safna sér fyrir fram fyrir miklum framkvæmdum. Ef þær reglur hefðu gilt hér á landi hefðu sveitarfélögin ekki safnað skuldum á undanförunum árum og þannig ýtt undir þensluna sem hér hefur verið. Lántökuheimildir sveitarfélaga skapa mikinn freistnivanda, einkum skömmu fyrir kosningar, þegar það sem gerist handan þeirra fær oft lítið vægi hjá ráðamönnum. Áður ábyrgðust sveitarfélög oft lántökur fyrirtækja og íþróttafélaga og féllu lánin ósjaldan á þau en nú eru slíkar ábyrgðarveitingar ekki leyfðar. Nákvæmar reglur gilda ekki um það hvaða starfsemi fyrirtæki á vegum sveitarfélaga mega taka að sér. Þau láta sum mikið að sér kveða á sviðum sem ekki virðast flokkast undir þjónustuhlutverk sveitarfélaganna og eru þá jafnvel í samkeppni við einkafyrirtæki. Ekki er að sjá að sveitarfélögum sé óheimilt að fjárfesta í neinni starfsemi.

Pólitískar hagsveiflur

Samningar sveitarfélaga við starfsmenn hafa áhrif á launakröfur annarra starfstétta. Samband íslenskra sveitarfélaga er samráðsvettvangur þeirra. Á það að efla samstarf þeirra í millum og gæta að sameiginlegum hagsmunum. Launanefnd sveitarfélaga

⁸¹ Kommunernes landsforening (2004): Kommunal selskabsdannelse, bls. 5, http://www.udbudsportalen.dk/data_udbud/1550470/..Rapport%20kommunal%20selskabsdannelse.doc

fellur undir starfssvið kjarasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga. Launanefndin á meðal annars að semja við launþega sveitarfélaganna fyrir þeirra hönd eftir því sem umboð heimilar og lög kveða á um en einnig að vinna að því að samræma afstöðu sveitarfélaganna til kjarasamninga og að móta stefnu í kjaramálum.⁸² Slík samvinna ætti að auka heildarsýn á þjóðhagslega hagsmuni við gerð launasamninga. Meðal undantekninga frá samvinnunni má nefna það þegar sveitarfélög sömdu við ófaglærða starfsmenn leikskóla í aðdraganda kosninga 2006. Óljóst er hvort þetta þjónaði hagsmunum sveitarfélaganna en samningarnir voru viðbrögð þeirra við þensluástandi á vinnumarkaði þar sem sveitarfélögin bættu kjör starfsmanna sinna verulega m.v. almennan markað til þess að halda í starfsfólk eða laða nýtt að. Á hinn bóginn var þetta óheppilegt útspil í hagstjórnarkaplinum.

Ein kenningin um pólitískar hagsveiflur gerir ráð fyrir að stjórnvöld fylgi hentistefnu og að hið eina sem skipti stjórnmálamenn máli sé að vera kjörnir aftur. Kjósendur vilji fulla atvinnu og litla verðbólgu en séu jafnframt skammsýnir og geri sér ekki grein fyrir neikvæðum áhrifum þenslu eftir kosningar. Stjórnvöld auki því útgjöld sín á kosningarári til að auka kaupmátt og atvinnu t.d. með launahækkunum.⁸³ Verðbólgan elti þensluna og komi ekki af fullum þunga fyrr en að kosningum afloknum. Því má velta fyrir sér hvort eins greiðlega hefði verið gengið til móts við launakröfur þær sem fram voru settar á vormánuðum ef lengra hefði verið til kosninga. Þess má geta að rekstrarútgjöld sveitarfélaga í heild, án fjárfestinga en með afskriftum, jukust um 22,4% á 1. ársfjórðungi 2006 frá 1. ársfjórðungi árið áður.⁸⁴

Opinber fyrirtæki og hagsveiflur

Orkufyrirtækin eru stærstu fyrirtækin í opinberri eigu. Þau skera sig úr öðrum fyrirtækjum sem ríki og sveitarfélög eiga að því leyti að miklar sveiflur eru í umsvifum þeirra. Virkjanaframkvæmdir krefjast mikils vinnuafls og fjármagns. Orkufyrirtækin geta því haft mikil áhrif á efnahagsástandið. Hér á eftir er fjallað um stóriðjuframkvæmdir og skammtímaáhrif þeirra á hagkerfið. Stóriðjuframkvæmdir eru að vísu ekki nema að hluta til á vegum hins opinbera en opinber fyrirtæki gegna þar lykilhlutverki.

⁸² Samband íslenskra sveitarfélaga. Heimasíða.

⁸³ Þórunn Klemenzdóttir (2000). *Pólitískar hagsveiflur á Íslandi 1945-1998*. í *Frá kreppu til viðreisnar*. Hið íslenska bókmenntafélag.

⁸⁴ Hagstofa Íslands.

Stóriðjuframkvæmdir

Álverið í Reyðarfirði verður tekið í notkun 2007 en gert er ráð fyrir að framkvæmdum við stækkun Norðurál verði lokið árið 2008. Samtals er gert ráð fyrir að kostnaður við þessar framkvæmdir og tilheyrandi vatns- og gufuafsvirkjanir verði um 280 milljarðar króna. Stærstur hluti þessara framkvæmda fellur til á árunum 2005 og 2006. Að þessum framkvæmdum loknum verður framleiðslugeta álvera á Íslandi samtals um 784 þúsund tonn á ári en áður en framkvæmdir hófust var hún 268 þúsund tonn.

Hugmyndir eru uppi um frekari stækkun álversins í Straumsvík, smíði nýrrar álbræðslu í Helguvík á Reykjanesi og annarrar á Húsavík. Ef allar þessar ráðagerðir komast í framkvæmd verða stóriðjuframkvæmdir álíka miklar á árunum 2008 til 2010 og þær hafa verið árin 2005 og 2006.

Tafla 5-1 Fyrirhugaðar framkvæmdir við álver og vatns- og gufuafsvirkjanir 2004-2015.
Milljarðar kr.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Samtals
Fjarðarál og Norðurál, Hvalfirði	16	28	85	93	33	20	1	0						276
Norðurál, Helguvík						23	23	23			23	23	23	138
Alcan, Straumsvík						51	51	51						153
Alcoa, Norðurlandi								28	28	28	18	18	18	138
Samtals	16	28	85	93	33	94	75	102	28	28	41	41	41	705
Verg landsframleiðsla	811	885	974	1066	1134	1168	1203	1239	1276	1315	1359	1395	1437	

Heimild: Hagfræðistofnun HÍ. Þjóðhagsleg áhrif álverksmiðju Fjarðaáls á Reyðarfirði. (2005)

Hagstjórn í stóriðjuframkvæmdum

Mikilvægt er að greina á milli skammtímaáhrifa á meðan uppbygging á sér stað og langtímaáhrifa þegar verksmiðjurnar eru komnar í rekstur. Þjóðhagsleg skammtímaáhrif stórframkvæmda á borð við þær sem hér eru til umræðu ráðast að verulegu leyti af almennu efnahagsástandi þegar fjárfestingarnar eiga sér stað. Í góðæri – þegar atvinnuleysi er lítið – má búast við að ruðningsáhrif framkvæmdanna séu mikil en ef slaki er í hagkerfinu geta þær nánast verið hrein viðbót.⁸⁵ Langtímaáhrifin ættu hins vegar ekki að valda neinum vandamálum. Hvort tveggja er að umsvif álvera eru mun minni en umsvifin á byggingartíma og hitt að markaðir með vinnuafli og vörur ná fljótlega að lagast að starfsemi álveranna.

⁸⁵ Sjá Pál Harðarson (1998). Mat á þjóðhagslegum áhrifum stóriðju á Íslandi 1966-1997.

Þegar stórar framkvæmdir hefjast hér á landi eykst eftirspurn eftir íslenskri framleiðslu. Hún hækkar í verði miðað við erlenda. Með öðrum orðum hækkar raungengi krónunnar. Að einhverju leyti má draga úr áhrifum stóriðjuframkvæmda á raungengi krónunnar með aðhaldi í ríkisfjármálum. Rannsóknir benda til að 0,7 prósentustiga hækkun stýrivaxta Seðlabanka Íslands árið 2005 hefði haft jafngild áhrif á framleiðsluspennuna og tæplega 9 milljarða lækkun ríkisútgjalda.⁸⁶ Með því að draga saman ríkisútgjöld má styðja við bakið á peningamálastjórninni og draga úr ruðningsáhrifum stóriðjuframkvæmda í viðskiptalífínu.

Í sem stystu máli ættu viðbrögð hins opinbera við eftirspurnarhnykk, á borð við byggingu nýs álvers, að felast í því að herða peningamálastefnuna, að draga úr öðrum framkvæmdum á vegum hins opinbera og að hemja önnur ríkisútgjöld. Þannig má forðast framleiðsluspennu og ofhitnun hagkerfisins. Það sem er óvenjulegt við þá hagsveiflu sem drifin er af stóriðjuframkvæmdunum er að hún er að mestu fyrirséð. Stjórnvöldum gefst því góður tími til að skipuleggja hagstjórnaraðgerðir sínar, hvort heldur er á sviði peningamála eða ríkisfjármála. Ríkið og hið opinbera í heild veita borgurunum margs konar þjónustu sem krefst fjárfestingar af þeirra hálfu, hvort sem um nýja fjárfestingu er að ræða eða endurfjárfestingu. Hér er nærtækast að taka sem dæmi ýmis samgöngumannvirki. Fremur einfalt er að fresta gerð þeirra. Á hinn bóginn er ekki víst að skynsamlegt sé að fresta framkvæmdum lengur en fáein ár ef á annað borð er um nauðsynleg verk að ræða. Svigrúm til að fresta opinberum framkvæmdum er því takmarkað. Á hinn bóginn er sjaldgæft að uppsveifla í hagkerfinu standi í mjög mörg ár.

Skammtímaáhrif aukinna fjárfestinga á hagkerfið

Hagvöxtur var tæp 8% árið 2004 og 7,5% 2005 og á þessu ári er spáð ríflega 4% hagvexti.⁸⁷ Hagvöxtur áranna 2004 og 2005 var fyrst og fremst knúinn áfram af einkaneyslu og fjárfestingu. Þannig jókst fjárfesting um liðlega fjórðung árið 2004 og liðlega 35% 2005 á meðan einkaneysla jókst um tæplega 7% og liðlega 12% sömu ár.⁸⁸ Aukna fjárfestingu má fyrst og fremst rekja til fjárfestinganna í stóriðju, orkuverum og húsnaði. Fjárfesting í veitustarfsemi, þ.e. rafmagns-, hita- og

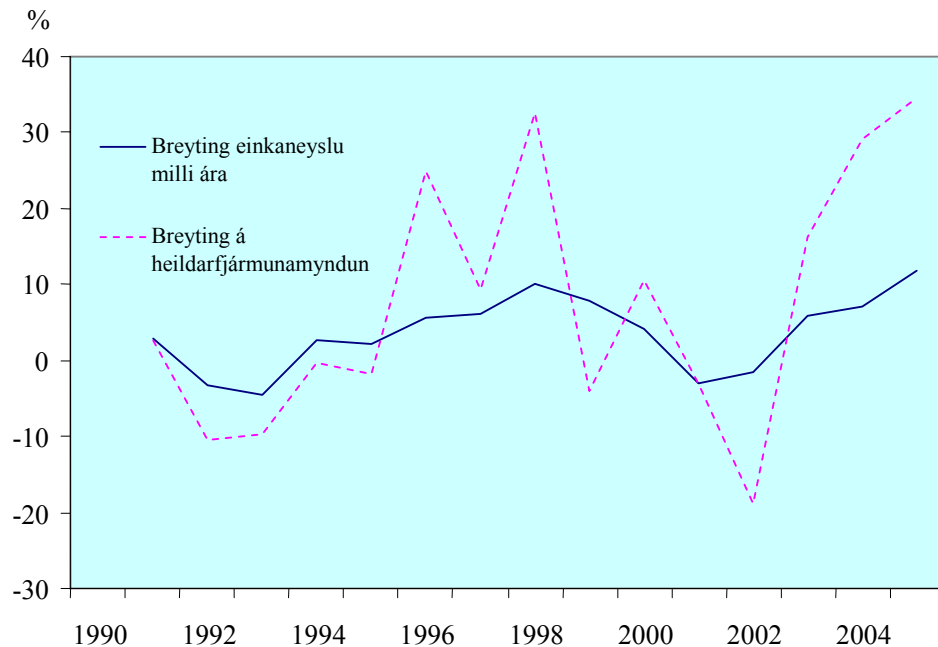
⁸⁶ Sjá Gylfa Zoega og Tryggva Þór Herbertsson (2005). *Fyrirkomulag gengismála á Íslandi: horft til framtíðar*, bls. 153.

⁸⁷ Fjármálaráðuneytið (2006), Þjóðarbúskapurinn, Haustiðskýrsla 2006, október.

⁸⁸ Sama heimild.

vatnsveitum, hefur aukist gríðarlega mikið.⁸⁹ Þetta lýsir sér meðal annars í því að frá árinu 2000 hefur hlutur veitustarfsemi í heildarfjárfestingu aukist úr liðlega 8% í 17% árið 2005. Svipaða sögu má segja af málmvinnslunni. Er svo komið að spáð var að um 17% allrar fjárfestingar yrði í málmvinnslu árið 2005. Sterk staða íslensku krónunnar á þessum tíma og kröftug innlend eftirspurn ýttu undir fjárfestingar í öðrum atvinnugreinum, svo sem þjónustu og byggingariðnaði. Fjárfesting í íbúðarhúsnæði hefur verið með mesta hætti alveg frá aldamótum. Hefur hún aukist um meira en 10% milli ára utan ársins 2003 þegar hún jókst um 4% eins og sjá má á mynd 5.11.⁹⁰ Gert er ráð fyrir að ríki og sveitarfélög dragi verulega úr fjárfestingum sínum á árunum 2005 og 2006 en auki þær síðar aftur á árinu 2007.⁹¹

Mynd 5-10 Breytingar á einkaneyslu og heildarfjármunamyndun milli ára.



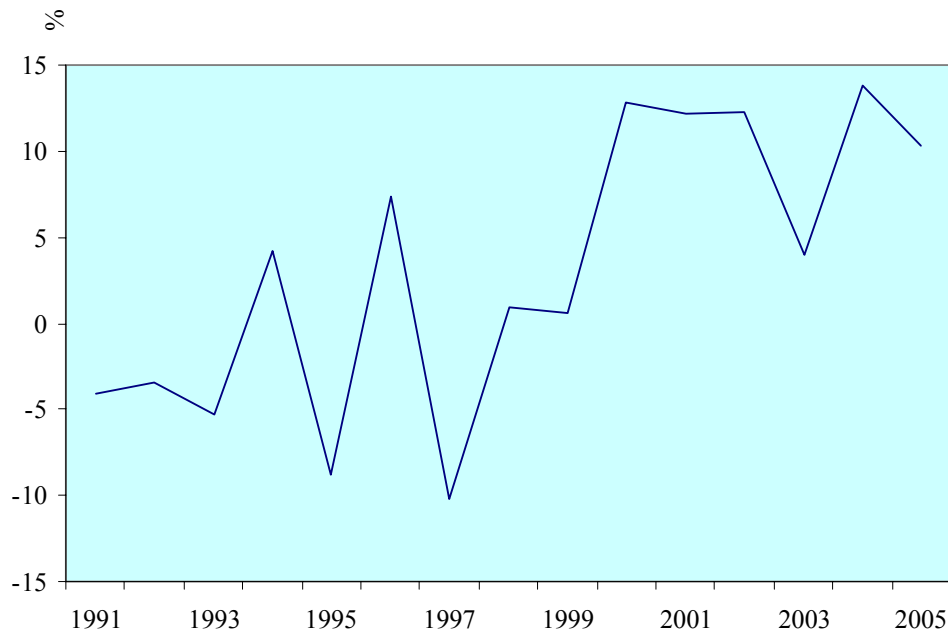
Heimild: Hagstofa Íslands

⁸⁹ Sama heimild.

⁹⁰ Sama heimild.

⁹¹ Opinber veitufyrirtæki ekki talin með.

Mynd 5-11 Breyting á fjármunamyndun í íbúðarhúsnæði 1991-2005.



Heimild: Hagstofa Íslands

Fjármálaráðuneytið mat snemma árs 2003 samanlögð áhrif á landsframleiðslu vegna smíði ríflega 300 þúsund tonna álvers á Reyðarfirði og stækkun álvers í Hvalfirði um 150 þúsund tonn fram til 2009. Var talið að framkvæmdirnar gætu samtals valdið 4¾% aukningu landsframleiðslu á árunum 2003 til 2006, ef ekki kæmu til mótaðgerðir eins og samdráttur í opinberum fjárfestingum og hækkun vaxta.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar um áhrif álvers Alcoa á Reyðarfirði var notað svokallað aðfanga- og afurðalíkan til að kanna skammtímaáhrif fjárfestinga.⁹² Niðurstöður þessarar greiningar gefa til kynna að fyrir hvert starf sem verður til við byggingu álvers myndist 1,7 störf í öðrum geirum hagkerfisins þannig að bein og óbein eftirspurn eftir vinnuafli vegna framkvæmdanna nemur 2.500-3.500 ársstörfum.

⁹² Hagfræðistofnun (2006). *Þjóðhagsleg áhrif álverksmiðju Fjarðaáls á Reyðarfirði*, skýrsla nr. C05:xx.

Tafla 5-2 Bein áhrif og heildaráhrif af byggingu álversins

	2005		2006		2007		Samtals
	Bein áhrif	Heildaráhrif	Bein áhrif	Heildaráhrif	Bein áhrif	Heildaráhrif	
Erlent vinnuafll	141	304	378	812	77	165	1281
Innlent vinnuafll, efri mörk	187	506	499	1352	101	275	2133
Innlent vinnuafll, neðri mörk	187	299	499	798	101	162	1259
Heildaráhrif, efri mörk	-	810	-	2164	-	440	3414
Heildaráhrif, neðri mörk	-	603	-	1610	-	327	2540

Heimild: Hagfræðistofnun

Ef margfeldisáhrifin af smíði Fjarðaáls eru heimfærð á allar framkvæmdir vegna Fjarðaáls og stækkunar Norðuráls á árunum 2001 til 2007 (þar á meðal öflun orku) fæst niðurstaðan sem sjá má í töflu 5.3 Samkvæmt henni tengjast 5.000 til 8.000 ársverk virkjana- og stóriðjuframkvæmdum árið 2006. Það eru 3,5-5,5% af heildarfjölda starfa hér á landi.

Tafla 5-3 Ársverk tengd virkjana- og stóriðjuframkvæmdum.

	Við framkvæmdir	Tengd ársverk lægri mörk	Tengd ársverk hærri mörk
2001	47	90	120
2002	60	110	150
2003	667	1200	1700
2004	1409	2600	3500
2005	2932	5400	7300
2006	3239	5900	8100
2007	1292	2400	3200

Heimild: Tafla 5.2 og skýrsla iðnaðarráðherra um raforkumálefni

Erfitt er að fullyrða um hve mikið af þeim umsvifum, sem tengjast smíði stóriðju, er viðbót við hagkerfið og hve mikið hefði ella tengst annarri starfsemi. Aðeins má minna á það sem áður sagði að áhrif framkvæmdanna á hagvöxt minnka að líkindum eftir því sem þær standa lengur yfir og ruðningsáhrifin aukast.

Ályktanir

Afgangur á ríkisrekstri hefur unnið gegn þenslunni undanfarin ár. Árangurinn hefði þó orðið mun meiri og þörf fyrir vaxtahækkanir minni ef skatthlutföll hefðu ekki verið lækkuð. Sveitarfélög hafa safnað skuldum undanfarin ár og þannig ýtt undir þenslu. Jafnframt hafa útgjöld ríkis og sveitarfélaga farið vaxandi (þá eru fyrirtæki í eigu

þeirra ekki talin með). Það ýtir út af fyrir sig undir þenslu. Mest hafa þó þensluáhrifin verið vegna umsvifa opinberra fyrirtækja undanfarin ár, bæði orkufyrirtækja og Íbúðalánasjóðs. Þensluna, sem við er að etja núna, má að miklu leyti rekja til þeirra.

6. Vinnumarkaður og launaþróun

Penslan, sem hér hefur verið undanfarin ár, er greinilegust á vinnumarkaðinum. Undanfarin ár hefur fjöldi fólks flust hingað frá útlöndum til þess að manna láglounastörf. Kaupmáttur launa hefur þrátt fyrir það vaxið hratt. Þegar Seðlabanki Íslands tók upp verðbólguþröngun ríkti nokkur spennan á íslenskum vinnumarkaði og atvinnuleysi var lítið eða um 1,4% að meðaltali á árinu 2001. Launaskrið var meira en á árunum á undan og hækkuðu laun í einkageiranum nokkuð umfram kjarasamninga og laun opinberra starfsmanna hækkuðu einnig umfram laun annarra launþega.⁹³ Þau hröðu umskipti sem urðu í hagkerfinu á árinu 2001, sem komu fram í lækkandi gengi krónunnar, vaxandi verðbólgu og minnkandi viðskiptahalla, fóru þó einnig að gera vart við sig á vinnumarkaðinum undir lok ársins þegar lausum störfum tók að fækka. Þessi þróun hélt áfram í samdrættinum sem varð á árinu 2002 og jókst atvinnuleysi upp í 3% í lok þess árs. Við minnkandi eftirspurn eftir vinnuafli minnkaði launaskrið. Á árinu 2003 fóru merki uppsveiflunnar að gera vart við sig á vinnumarkaði þótt áhrifin væru hæg fyrst um sinn. Lausum störfum fjölgaði undir lok ársins en þrátt fyrir það var meðaltalsatvinnuleysi ársins hærra en árið á undan og mældist 3,4%. Aukin umsvif í efnahagslífinu drógu úr atvinnuleysi á árinu 2004. Áhrifa virkjanaframkvæmda var farið að gæta á innlendum vinnumarkaði og var aukinni eftirspurn að hluta mætt með erlendu vinnuafli. Tvöföldun varð í aukningu atvinnuleyfa til erlendra ríkisborgara og mátti ekki eingöngu rekja það til stóriðjunnar. Það sýnir að hreyfanleiki vinnuafls er nokkur, að minnsta kosti til landsins. Umframeftirspurn eftir vinnafla var enn til staðar á árinu 2005 og lækkaði meðaltalsatvinnuleysi enn frekar eða um 1% og var að meðaltali 2,1% yfir árið. Eftirspurn eftir vinnuafli var, líkt og árið áður, að miklu leyti mætt með erlendu vinnafla og fjölgaði atvinnuleyfum um 170% frá árinu 2004.

⁹³ Seðlabankinn (2001).

Tafla 6-1 Launaþróun opinberra starfsmanna, lágmarkslaun og laun á almennum markaði.

	Hagst.-opinb. starfsmenn	Kjararannsóknarnefnd (almennur markaður)*	Hagstofan-almennur markaður
1991	100	100	100
1992	103	105	103
1993	106	106	103
1994	108	108	104
1995	113	113	109
1996	122	121	115
1997	128	-	121
1998	144	139	130
1999	157	150	137
2000	170	166	145
2001	186	184	157
2002	204	194	165
2003	216	204	174
2004	227	214	182
2005	242	228	195

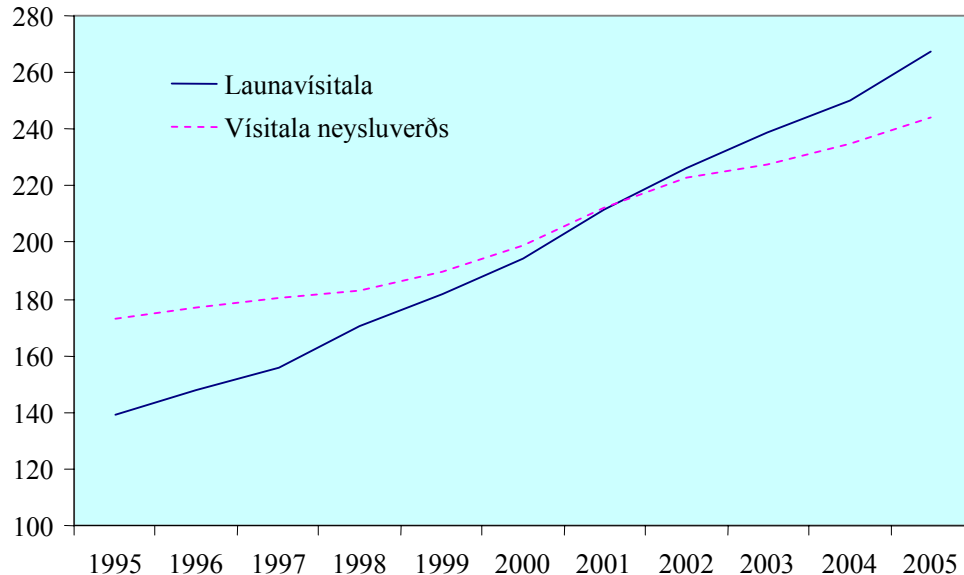
*Ekki heil röð, áætlað út frá upplýsingum um paraða launahækkun

Heimild: Hagstofa Íslands, Kjararannsóknarnefnd

Eins og fram hefur komið í umfjölluninni hér að ofan hefur launaskrið verið talsvert og laun á Íslandi hafa hækkað umtalsvert á síðustu árum. Þeir stofnanasamningar, sem gerðir hafa verið hjá ríkisstofnunum, hafa oft veitt launahækkanir sem eru umfram almennar hækkanir á vinnumarkaði.

Á næstu mynd má sjá hver þróun launavísitölunnar samanborið við þróun neysluverðsvísitölunnar hefur verið.

Mynd 6-1 Þróun launavísitalu og vísitalu neysluverðs.



Heimild: Hagstofa Íslands

Á myndinni sést að á síðustu árum hefur launavísitalan vaxið mun hraðar en vísitala neysluverðs. Framleiðni samfara þessum launahækkunum hefur ekki verið nægjanleg. Í sumum geirum hagkerfisins getur þó reynst erfitt að ná fram framleiðniaukningu svo einhverju nemi.

Rammi III. Baumol-veiki

Fyrir meira en þrjátíu árum benti hagfræðingurinn William Baumol á að framleiðniaukning í þjónustugreinum var töluvert minni en í framleiðslugreinum og í sumum tilfellum engin. Þjónusta, sem að stærstum hluta byggist á notkun vinnuafis, hefur almennt minni möguleika til tækniframfara og þannig framleiðniaukningar.

Hljómlistarfólk, kennarar, læknar, hjúkrunarfræðingar og annað heilbrigðisstarfsfólk eru dæmi um stéttir þar sem möguleikar á framleiðniaukningu eru takmarkaðir. Sem dæmi má nefna þarf jafnmarga hljóðfæraleikara til að spila fimmtu sínfóníu Beethovens nú og fyrir 100 árum, hámarksfjöldi nemenda hjá grunnskólakennara er 20 til 25 og hefur ekki breyst í langan tíma, hjúkrunarfræðingur í heimaþjónustu sinnir í dag álíka mörgum skjólstæðingum og hann gerði fyrir 10 árum. Hér hefur ekki orðið mikil framleiðniaukning. En til að halda í starfsfólk og almennt til að fá hæft fólk í þessar stéttir/greinar þurfa laun þeirra að hækka í takt við það sem gerist í greinum þar sem framleiðni er meiri. Af þeim sökum eykst kostnaður í þessum stéttum án þess að framleiðniaukning innan þeirra sé nokkur. Þetta er það sem kallað er Baumol-veikin eða Baumol-áhrifin.

Þessi umfjöllun á þó aðeins við um hefðbundna framleiðslu. Nú getur hljómsveit spilað fyrir milljónir manna með hjálp útvarps, geisladiska og íþóðs. Fræðimaður getur einnig náð til fjölmarga gegnum bækur, útvarp og sjónvarp. Framleiðni eykst því á ýmsum sviðum lista og menningar.

Breyttur vinnumarkaður

Vinnumarkaður breyttist mikið með aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Í samningi um það er meðal annars kveðið á um frjálst flæði vinnuafls og aukna samvinnu á sviði menntunar. Frá og með 1. maí 2006 bættust inn í Evrópska efnahagssvæðið átta ný aðildarríki Evrópusambandsins⁹⁴ þar sem ríkistjórnin ákvað að nýta sér ekki frekari frest á framkvæmd ákvæðisins. Með þessu eiga borgarar þessara ríkja jafnan rétt við Íslendinga á vinnumarkaði en tilkynningaskylda er lögð á atvinnurekendur og kvöð um ráðningarsamninga. Þetta eykur líkur á því að laun hjá ófaglærðum stéttum haldist niðri. Almennt er erfitt að halda í starfsfólk eða keppa um starfsfólk í starfsgreinum með lítilli sérhæfingu. Það er vegna þess að staðkvæmd þeirra milli starfa eða hreyfanleiki er mun meiri en í stéttum með meiri sérhæfingu. Auðveldara er fyrir minna sérhæft starfsfólk að færa sig á milli starfa eins og t.d. úr opinbera geiranum í einkageirann eða jafnvel úr starfi hjá ríki yfir í starf hjá sveitarfélögum. Þessi aukna alþjóðavæðing felur einnig í sér aukna samkeppni um sérhæft vinnuafl. Laun hjá þeim stéttum taka því í auknu mæli mið af launaþróun sambærilegra stétta í öðrum löndum. Ljóst er að opnun Íslands fyrir erlendu vinnuafl hefur gríðarmikil sveiflujafnandi áhrif í för með sér eins og bent er á í haustskýrslu Hagfræðistofnunar 2000.⁹⁵

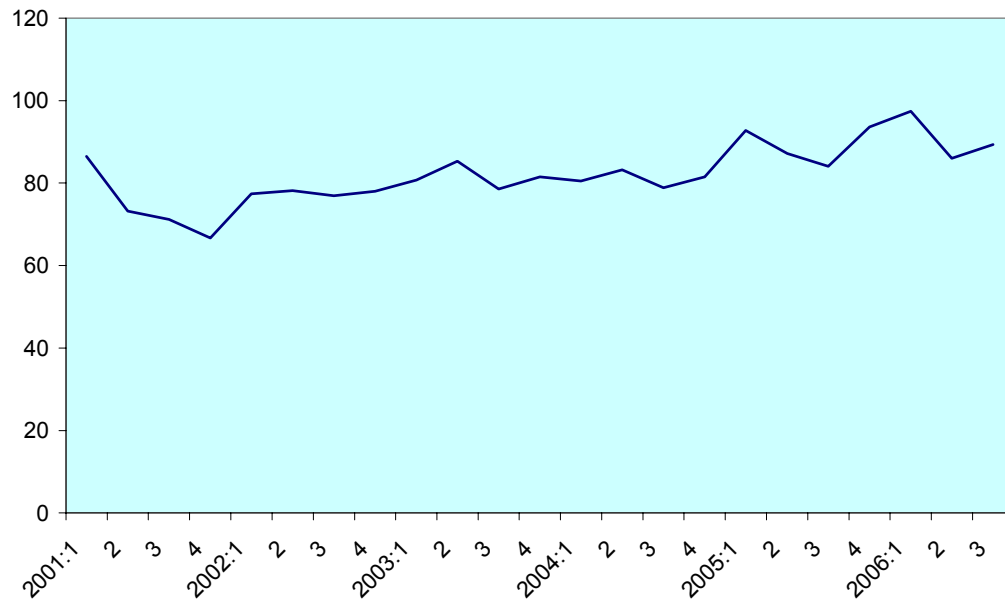
Raungengi og samkeppnishæfi

Raungengi á mælikvarða launa er besti mælikvarðinn á áhrif þenslunnar undanfarin ár á samkeppnishæfi íslensks atvinnulífs. Þegar framkvæmdir eru miklar hér á landi eykst eftirspurn eftir vinnuafl í hér á landi. Gera má ráð fyrir að verð þess hækki miðað við vinnuafl í útlöndum.

⁹⁴ Þessi lönd eru Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland.

⁹⁵ Gústav Sigurðsson, Gylfi Zoega, Marta G. Skúladóttir og Tryggvi Þór Herbertsson (2000). *Velferð og viðskipti: Um eðli og orsakir viðskiptahalla*, Haustskýrsla Hagfræðistofnunar 2000.

Mynd 6-2. Hlutfallsleg laun á Íslandi (raungengi á mælikvarða launa), 1980=100.



Heimild: Seðlabanki Íslands

Ljóst var áður en framkvæmdir hófust við Kárahnjúkavirkjun að raungengi krónunnar myndi hækka á framkvæmdatímanum.⁹⁶ Seðlabankinn mælti með því að ekki yrði farið í aðrar stóriðjuframkvæmdir á sama tíma en það var þó gert. Breytt umhverfi á húsnaðislánamarkaði hefur ýtt mjög undir húsnaðisverð og húsbyggingar. Á móti hefur hins vegar komið að framkvæmdirnar hafa að mun meira leyti verið unnar af útlendingum en gert var ráð fyrir áður en þær hófust. Við það hefur dregið úr spennu á vinnumarkaði á framkvæmdatímanum. En ekki má gleyma því að ólíklegt er að fólk hverfi jafnhrott úr landi þegar hægir á þenslunni. Aðlögun útlendinga að samfélaginu gæti reynst dýr og tekið langan tíma. Ef marka má reynslu grannþjóðanna má búast við að atvinnuleysi verði mikið í hópi erlends verkafólks á samdráttartímum.

Gengi krónunnar lækkaði mikið árið 2001 þegar um skeið varð hlé á framkvæmdum. Frá þriðja ársfjórðungi 2001 til þriðja ársfjórðungs 2006 hækkaði launakostnaður á framleidda einingu á Íslandi um 28% umfram laun í helstu viðskiptalöndum (raungengi á mælikvarða launa skv. Seðlabanka Íslands) eftir að leiðrétt hefur verið fyrir gengisbreytingum. Raungengi á mælikvarða launa var um 8% hærra á 3.

⁹⁶ Sjá Seðlabanki Íslands (2003): Mat á þjóðhagslegum áhrifum fyrirhugaðra stóriðjuframkvæmda og möguleg hagstjórnarviðbrögð við þeim, í Peningamálum 1. hefti, febrúar, bls. 30.

fjórðungi árs 2006 en að meðaltali á árunum 1990 til 1995 en á þeim árum voru framkvæmdir litlar. Þensla á vinnumarkaði kemur einnig fram í því að hlutfall launa af landsframleiðslu hefur hækkað og var árið 2005 tæp 69% en á árunum 1990-1995 var hlutfallið rúm 60% að meðaltali. Mikill launakostnaður og hátt raungengi rýrir samkeppnishæfi útflutnings- og samkeppnisatvinnuvega. Nýleg athugun fjármálaráðuneytisins á landsframleiðslu í löndum Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, sýnir að á árunum 1992-2004 sveiflast hún hvergi meira en hér. Miklar hagsveiflur eru ekki nýjung hér á landi en rót þeirra virðist ekki lengur vera sveiflur í aflabrögðum eins og oft áður heldur sveiflur í framkvæmdum. Breytileiki í fjármunamyndun er hvergi meiri en hér og í Slóvakíu.⁹⁷

Ályktanir

Kaupmáttur launa á almennum vinnumarkaði jókst um rúm 40% frá 1995 til 2005.⁹⁸ Kaupmáttaraukningin hefur numið 3-4% á ári eða mun meira en búast má við að verði á ári hverju til langframa. Nefna má að frá 1915-1988 jókst kaupmáttur kauptaxta verkamanna í Reykjavík um 1-2% á ári að jafnaði.⁹⁹ Laun á framleidda einingu hækkuðu um 12-13% meira en í helstu viðskiptalöndum á árunum 1995-2005.¹⁰⁰ Þensla á vinnumarkaði er megin skýringin á hinni miklu kaupmáttaraukningu.

Jafnframt hefur launakostnaður sveiflast mikið miðað við önnur lönd undanfarin ár. Það torveldar einkum starfsemi útflutnings- og samkeppnisfyrirtækja ásamt kaupmáttaraukningunni sjálfri. Stundum kann hækkun launakostnaðar að flýta atburðum sem ella hefðu orðið síðar, til dæmis flutningi alls kyns framleiðslu til lágláunalanda. Á hinn bóginn leiðir hátt gengi til þess að starfsemi víkur sem ella hefði átt framtíð fyrir sér. Einkum er skyndihækkun launakostnaðar hættuleg hvers kyns rekstri sem verið er að koma á laggirnar.

Áhrif mikilla umsvifa í efnahagslífi undanfarin ár á vinnumarkað og laun hafa mildast mikið með miklum innflutningi á vinnuafli. Án þess hefði launakostnaður aukist mun meira. Ekki má þó gleyma því að með því að flytja inn fólk undirgangast landsmenn langtímakostnað við að laga það að samfélaginu.

⁹⁷ Fjármálaráðuneytið (2006): Þjóðarbúskapurinn, haustskýrsla 2006, bls. 16-17.

⁹⁸ Hér er miðað við tölur Kjararannsóknarnefndar (sjá töflu 6-1) og vísitölu neysluverðs.

⁹⁹ Sigurður Jóhannesson (1989): Yfirlit um kjaramál, VMSÍ, þingtíðindum, 1989.

¹⁰⁰ Þetta má lesa úr þróun raungengis á mælikvarða launakostnaðar, heimild Seðlabanki Íslands.

Ekki verður séð að sveiflur í hlutfallslegum launakostnaði séu slíkar að grunngerð atvinnulífsins sé ógnað til langs tíma litið. Á hinn bóginn skapa þær vanda fyrir útflutnings- og samkeppnisiðnað, einkum nýgræðing.

7. Niðurstöður

Gengissveiflur hafa aukist mikið eftir að verðbólguþröskur var tekið upp við stjórn peningamála árið 2001. Ástæðan liggur ekki í því að nýtt markmið var tekið upp heldur því að Seðlabankanum hefur mistekist að ná yfirlýstu markmiði sínu. Þegar litið er til baka má fullyrða að bankinn hafi brugðist of hægt við uppsveiflunni undanfarin ár sem var þó að miklu leyti fyrir séð. Þess vegna er verðbólga nú umfram verðbólguþröskur. Rétt er einnig að hafa í huga að búast má við að raungengi krónunnar hækki á þenslutímum þó að nafngengi sé fast en það breytist að vísu hægar.

Ef stjórnvöld vilja bæta samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja þegar gengi krónunnar er hátt eru tvær leiðir færar. Sú fyrri er að leggjast á sveif með Seðlabanka og draga úr opinberum framkvæmdum og sýna meira aðhald í rekstri. Með því að stjórnvöld spyrni þannig kröftuglega við fótum minnkar þörfin fyrir vaxtahækkunir og krónan verður ekki jafnstærk og ella. Hin leiðin er sú að beita sértækum aðgerðum, t.d. styrkjum og skattafláttum. Það er sú aðferð sem var beitt oft hér áður fyrr en þykir nú ekki fýsileg. Ástæður fyrir þessum sinnaskiptum eru margar. Þar má fyrst nefna að sértækar aðgerðir mismuna fyrirtækjum eða atvinnugreinum og valda því að þeim gæðum sem samfélagið ræður yfir er ekki ráðstafað á heppilegasta hátt.

Afgangur af ríkisrekstri hefur unnið gegn þenslunni undanfarin ár. Árangurinn hefði þó orðið mun meiri og þörf fyrir vaxtahækkunir minni ef skatthlutföll hefðu ekki verið lækkuð. Sveitarfélög hafa safnað skuldum undanfarin ár og þannig ýtt undir þenslu. Jafnframt hafa útgjöld ríkis og sveitarfélaga farið vaxandi (þá eru fyrirtæki í eigu þeirra ekki talin með). Það ýtir út af fyrir sig undir þenslu. Mest hafa þó þensluáhrifin verið vegna umsvifa opinberra fyrirtækja undanfarin ár, bæði orkufyrirtækja og Íbúðalánasjóðs. Þensluna, sem við er að etja núna, má að miklu leyti rekja til þeirra. Má segja að uppsveiflan hér á landi hafi að stærstum hluta verið samspil tveggja þátta, annars vegar fjárfestingarframkvæmda í stóriðju og orkuverum og hins vegar breytinga á íbúðalánamarkaði. Hvort tveggja á að hluta til rætur í starfsemi opinberra fyrirtækja þótt útgjöldin komi ekki fram í reikningum A-hluta ríkissjóðs eða bæjarfélaga. Stóriðjuframkvæmdir og aukin íbúðalán höfðu mikil

eftirspurnarhvetjandi áhrif og hefur Seðlabankinn um nokkurt skeið hækkað vexti sína til að draga úr þenslunni. Samhliða þessum vaxtahækkunum óx áhugi erlendra aðila á útgáfu svokallaðra jöklabréfa og þátttöku á innlendum peningamarkaði. Gengi krónunnar styrktist og viðskiptahalli jókst til muna.

Kaupmáttur launa á almennum vinnumarkaði jókst um rúm 40% frá 1995 til 2005. Kaupmáttaraukningin hefur því numið 3-4% á ári sem er mun meira en búast má við að verði á ári hverju til langframa. Nefna má að frá 1915-1988 jókst kaupmáttur kauptaxta verkamanna í Reykjavík um 1-2% á ári að jafnaði. Laun á framleidda einingu hækkuðu um 12-13% meira en í helstu viðskiptalöndum á árunum 1995-2005. Þensla á vinnumarkaði er meginskýringin á hinni miklu kaupmáttaraukningu sem átt hefur sér stað.

Jafnframt hefur launakostnaður sveiflast mikið miðað við önnur lönd undanfarin ár. Það torveldar einkum starfsemi útflutnings- og samkeppnisfyrirtækja ásamt kaupmáttaraukningunni sjálfri. Stundum kann hækkun launakostnaðar að flýta fyrir atburðum sem ella hefðu orðið síðar, til dæmis flutningi alls kyns framleiðslu til lágláunalanda. Á hinn bóginn leiðir hátt gengi til þess að starfsemi víkur sem ella hefði átt framtíð fyrir sér. Einkum er skyndihækkun launakostnaðar hættuleg hvers kyns rekstri sem verið er að koma á laggirnar.

Áhrif þenslunnar undanfarin ár á vinnumarkað og laun hafa mildast mikið með miklum innflutningi vinnuafls. Án þess hefði launakostnaður aukist mun meira og verðbólga þar með. Ekki má þó gleyma því að með því að flytja inn fólk undirgangast landsmenn að leggja í langtímakostnað við að laga það að samfélaginu.

Ekki verður séð að sveiflur í hlutfallslegum launakostnaði séu slíkar að grunngerð atvinnulífsins sé ógnað til langs tíma litið. Á hinn bóginn skapa þær vanda fyrir útflutnings- og samkeppnisiðnað og ferðaþjónustu, einkum nýgræðing.

Viðauki

Eykur hagstjórn velferð?

Það eru þó ekki allir á eitt sáttir með að hagstjórn auki velferð. Grunnhugmynd hagstjórnar miðar að því að jafna þessar sveiflur í hagkerfinu og auka með því móti velferð þjóðfélagsþegnanna. Árið 1987 kom út bók um þetta efni eftir Robert E. Lucas¹⁰¹ þar sem Lucas setti fram þá kenningu að sveiflujöfnun væri til lítilla hagsbóta fyrir þjóðfélög. Þar setti Lucas fram líkan til að rannsaka hver ávinningurinn væri af því að nota hagstjórn til velferðaraukningar. Líkan Lucas var byggt á svokölluðu fulltrúaskipulagi „*representative agent settings*“. Þessi útfærsla þýðir að allir þátttakendur í hagkerfinu eru eins, þ.e. haga sér eins, og koma áhrif sveiflnanna því eins við alla. Út frá þessari forsendu var síðan kannað hver væri mögulegur ávinningur hagstjórnaraðgerða til að jafna sveiflur í neyslu. Samkvæmt þessu líkani eykst vænt notagildi sem hlutfall af meðalneyslu:

$$(3) (\theta/2)(\sigma c/C)^2$$

Þar sem θ er stuðullinn á hlutfallslegri áhættufælni þátttakenda í hagkerfinu, σc er staðalfrávik neyslu og C er meðalneysla. Lucas metur það svo að staðalfrávik í neyslu vegna skammtímasveiflna sé 1,5% af meðalgildi og að stuðullinn á hlutfallslegri áhættufælni sé 5.¹⁰² Niðurstöður Lucas samkvæmt þessari aðferð eru að hámarksvelferðarábati af hagstjórn sé mjög lítill eða 0,006% af meðalneyslu.

Eftir útkomu bókar Lucas um þetta efni hefur talsvert verið skrifað um þessi mál og niðurstöður Lucas vefengdar. Niðurstöður rannsóknar Lucas hvíla einkum á forsendunni um áður nefnt fulltrúalíkan (e. *representative agent*) líkan sem gerir ráð fyrir því að áhrif sveiflna á neyslu verði eins fyrir alla þátttakendur í hagkerfinu. Í raunveruleikanum er þetta þó á allt annan hátt farið, sveiflur í hagkerfum hafa mjög mismunandi áhrif á tekjuhópa. Í niðursveiflu minnkar til að mynda ekki neysla allra í þjóðfélaginu lítillega heldur mun niðursveiflan minnka neyslu hluta þjóðfélagsins umtalsvert á meðan aðrir breyta neyslu sinni lítið sem ekki neitt.

¹⁰¹ Sjá Lucas (1987).

¹⁰² Lucas telur þetta vera ríflega metna stuðla.

Þegar tekið er tillit til þess að sveiflur hafa mismunandi áhrif á einstaklinga í hagkerfinu sýna aðrar rannsóknir fram á að ábati hagstjórnar er mun meiri en niðurstaða Lucas gefur til kynna. Í rannsókn sinni frá árinu 2000 skoða Storesletten, Telmer og Yaron hver velferðarábati hagstjórnar er út frá öðrum forsendum en Lucas. Niðurstöður þeirrar rannsóknar eru á þann veg að velferðarábati hagstjórnar er umtalsverður. Meginmunurinn á þeirri rannsókn, samanborið við þá sem Lucas gerði, er að notað er líkan með ólíkum aðilum (e. *heterogeneous agent model*) sem tekur tillit til ólíkra þjóðfélagshópa og mismunandi áhrifa sveiflna á þá. Því er óhætt að segja að rannsókn Storesletten og félaga sé nær því sem gerist í raunveruleikanum þar sem efnahagsleg staða fólks er í raun ólík.

Annað atriði, sem skilur á milli rannsókna Lucas annars vegar og Storesletten og félaga hins vegar, er að Lucas gerir ráð fyrir því að línulegt samband sé á milli aukinnar velferðar og minnkandi áhættufælni einstaklinga, þ.e. hversu mikil viðbrögð einstaklingar sýna við sveiflum í hagkerfinu. Í rannsókn Storesletten er hins vegar ekki gert ráð fyrir línulegu sambandi milli aukins velferðarábata og áhættufælni einstaklinga. Þar er gert ráð að sambandið milli minnkandi áhættufælni einstaklinga og þess velferðarábata, sem hlýst af minni hagsveiflum, sé ólínulegt. Þessar breyttu forsendur gera það að verkum að umtalsverður velferðarábati er fenginn með hagstjórnaraðgerðum. Áhættufælnistuðullinn, sem var 5 í rannsókn Lucas, er 4 hjá Storesletten og félögum en einnig var kannað hver áhrifin væru við áhættufælnistuðulinn 2. Líkanið er byggt upp með það fyrir augum að líkja eftir hagkerfi sem verður fyrir skellum í heildarframleiðslu og þeim breytileika á dreifni einstaklingsbundinna skella sem kynslóðirnar búa við.

Velferðarábati hagstjórnar

Velferðarábati (%) í hagkerfinu				
Áhættufælnistuðull:	2		4	
	<u>Meðaltal</u>	<u>Nýfæddur einstakl.</u>	<u>Meðaltal</u>	<u>Nýfæddur einstakl.</u>
<i>Skellum í heildarframl. eytt</i>	0,34	0,66	1,44	2,43
<i>Einstaklingsbundnum skellum eytt</i>	0,24	0,9	1,03	5,09

(Storesletten o.fl., 2000)

Þær niðurstöður, sem fengust við að láta skelli í heildarframleiðslu hverfa, voru á þann veg að velferðarábatinn samsvaraði 1,44% neysluaukningu hjá einstaklingum, m.v. áhættufælnistuðulinn 4. Þegar dreifni í einstaklingsbundnum skellum var einnig eytt jókst velferðarábatinn enn frekar. Niðurstöður, þegar þetta er skoðað, eru mikil aukning í velferðarábata. Ófæddur einstaklingur er 5,09% betur settur og að meðaltali er þjóðfélagið 1,03% betra sett. Samkvæmt þessari rannsókn hefur því sveiflujöfnun umtalsverða ávinninga í formi velferðarábata fyrir þjóðfélög, ábatinn er þeim mun meiri eftir því sem einstaklingarnir eru yngri og eru líklegri til að eiga fleiri ár eftir ólifuð en þeir sem eldri eru.

Þar sem það hagkerfi, sem líkt er eftir í rannsókn Storesletten og félaga er mun líkara því sem gerist í raunveruleikanum en það hagkerfi sem Lucas notar í sinni rannsókn, er hægt að segja að niðurstöður velferðarábata hagstjórnar séu marktækari í rannsókn Storesletten.

Heimildir

Axel Hall, Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson og Tryggvi Þór Herbertsson (2004). *Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðalánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn*. Skýrsla til Samtaka atvinnulífsins og Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja, Hagfræðistofnun.

Ásgeir Danielsson, Íslenskur sjávarútvegur – auðlindin, rentan, arðsemi og hagvöxtur.

Indenrigsministeriet: Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., af <http://www.retsinfo.dk/DELFIN/HTML/B2002/00205.htm>.

Fjármálaráðuneytið (2006), Þjóðarbúskapurinn, Haustskýrsla 2006, október.

Fjármálaráðuneytið (2006): Þjóðarbúskapurinn, haustskýrsla 2006.

Fredrick S. Mishkin og Tryggvi Þór Herbertsson (2006). *Financial Stability in Iceland*, Viðskiptaráð.

Froot og Rogoff (1995) „Perspectives on PPP and long-run real exchange rates“, í Grossman og Rogoff (ritstj.) *Handbook of International Economics*, 3. bindi, Amsterdam, North Holland.

Gagnasafn Morgunblaðsins

Greiningadeild Landsbankans: Sterk króna til frambúðar, sérrit 2005:, http://www.landsbanki.is/Uploads/documents/Greiningar/050_Serit_Raungengi.pdf.

Guðjón Már Guðjónsson ráðgjafi á tali við Hallgrím Thorsteinsson á útvarpi Sögu 2004.

Gústav Sigurðsson, Gylfi Zoega, Marta G. Skúladóttir og Tryggvi Þór Herbertsson (2000). *Velferð og viðskipti: Um eðli og orsakir viðskiptahalla*, Haustskýrsla Hagfræðistofnunar 2000.

Gústav Sigurðsson, Gylfi Zoega, Marta G. Skúladóttir og Tryggvi Þór Herbertsson (2001). *Velferð og viðskipti*, haustskýrsla Hagfræðistofnunar 200, bls. 73-76.

Gylfi Zoega og Tryggvi Þór Herbertsson (2005). *Fyrirkomulag gengismála á Íslandi: horft til framtíðar*.

Gylfi Zoega og Tryggvi Þór Herbertsson (1999): Trade Surpluses and the Life Cycle Saving Behaviour, *Economic Letters* no. 65, bls. 227-237.

Gylfi Zoega og Tryggvi Þór Herbertsson (2005). *Fyrirkomulag gengismála á Íslandi: horft til framtíðar*, ársskýrsla Hagfræðistofnunar 2005, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Viðskiptaráð (2006).

Hagfræðistofnun HÍ (2005). *Þjóðhagsleg áhrif álverksmiðju Fjarðaáls á Reyðarfirði*, skýrsla nr. C05:04.

Hagfræðistofnun HÍ (2006): *Áhrif gengis á ferðaþjónustu*, skýrsla nr. C06:02.

Hagfræðistofnun HÍ. Endurgreiðslur á kostnaði við kvikmyndagerð, skýrsla til Endurgreiðslunefndar (2005).

Hagfræðistofnun, Bygðarannsóknastofnun (2003): Fólki og fyrirtæki, Um búsetu og starfsskilyrði á landsbyggðinni.

Hallgrímur Snorrason (2006): Skýrsla formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 6. janúar 2006 til þess að fjalla um helstu orsakabætti hás matarverðs á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að færa matvælavæð nær því sem gengur og gerist í nágrannaríkjum.

Hitaveita Suðurnesja, Orkuveita Reykjavíkur, Fréttatilkynning 30. apríl 2004, sjá:
[http://www.hs.is/default.asp?WMFN=WebCmNewsArticle&WMFT=O&WPG=hsfrettir&WTID=48&WREC=-79429795&WKEY=\[65534:-79429795\]](http://www.hs.is/default.asp?WMFN=WebCmNewsArticle&WMFT=O&WPG=hsfrettir&WTID=48&WREC=-79429795&WKEY=[65534:-79429795])
Íbúðalánasjóður, mánaðarskýrsla 2006.

Kommunernes landsforening (2004): Kommunal selskabsdannelse, bls. 5,
http://www.udbudsportalen.dk/data_udbud/550470/..Rapport%20kommunal%20selskabsdannelse.doc

Kydland og Prescott (1977). „Rules Rather than Discretion“, Journal of Economic Policy, bls. 473-492.

Lawrence H. Summers (2006). „Reflections on Global Account Imbalances and Emerging Markets Reserve Accumulation“, Reserve bank of India, Mumbai India, March 4.

Lokaálit stýrihóps um framtíðarstefnumótun um hlutverk og aðkomu stjórnvalda að íbúðamarkaðnum, sjá heimasíðu félagsmálaráðuneytis: http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/lokaalit_ibudalanasjodur.pdf.

Lucas. R.E. (1987). *Models of Business Cycles*. Basil Blackwell, Oxford.

Lög nr. 2/2003 um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði.

Lög nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Lög nr. 62/1997.

Lög nr. 62/1997.

Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.

Márías H. Gestsson og Tryggvi Þór Herbertsson (2004). Modern Demand Management, in Guðmundur Magnússon and Jesper Jespersen (eds.) *Keynes' General Theory and Current Views: Methodology, Institutions, and Policies*, 2004, University of Iceland, bls. -8.

Munnleg heimild: Gunnlaugur Júlíusson hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, samtal okt. 2006.

OECD (2006), *Agricultural Policies in OECD countries at a glance*, OECD.

OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Iceland*, Vol. 6/2006, bls. 54.

Ragnar Árnason og Sveinn Agnarsson (2005), *Sjávarútvegur sem grunnatvinnuvegur á Íslandi*, Fjármálatíðindum, 52. árg., síðara hefti.

Ríkisendurskoðun (2006) Framkvæmd fjárlaga 2005.

Ríkisendurskoðun (1995). Endurskoðun ríkisreikninga 1994 skýrsla yfirskoðunarmanna ríkisreiknings og ríkisendurskoðunar. Desember 1995.

Robert E. Lucas (1987) *Models of Business Cycles*, Yrjö Jahnsson lectures, London og N.Y., Blacwell
Samband íslenskra sveitarfélaga (2005): Árbók 2005.

Samtök atvinnulífsins (2006): Heilbrigður einkarekstur, sótt af vef SA 6.6. 2006.

Seðlabanki Íslands (2003): Mat á þjóðhagslegum áhrifum fyrirhugaðra stóriðjuframkvæmda og möguleg hagstjórnarviðbrögð við þeim, í Peningamálum . hefti, febrúar.

Seðlabanki Íslands, Ársskýrsla 2005.

Sigurður Jóhannesson (1989): Yfirlit um kjaramál, VMSÍ, þingtíðindum, 1989.

Páll Harðarson (1998). Mat á þjóðhagslegum áhrifum stóriðju á Íslandi 1966-997, sjá vef Landsvirkjunar.

Sjávarútvegsráðuneytið (2005): Skýrsla nefndar um áhrif hás gengis íslensku krónunnar á sjávarútveginn.

Sólveig Fríða Jóhannsdóttir, Hagfræðistofnun HÍ 2005, Kynslóðareikningar fyrir grunnár 2002. (2005) og óútgefnar tölur fyrir grunnár 2004.

Storesletten (2000). Fyrir ítarlegri umræðu um rannsóknir Storesletten og Lucas, sjá viðauka.

Sveitarstjórnarlög, 998, nr. 45. Ákvæði um jöfnuð tekna og gjalda á hverju ári er í 6. grein.

Tryggvi Þór Herbertsson og Frederic Mishkin (2006), sjá Frederic Mishkin og Tryggvar Þór Herbertsson.

Tryggvi Þór Herbertsson og Gylfi Zoega (2005), sjá Gylfi Zoega og Tryggva Þór Herbertsson.

Tryggvi Þór Herbertsson og Þorvaldur Gylfason (200). „Does inflation matter for growth“, *Japan and the World Economy*.

Tryggvi Þór Herbertsson, Hagstjórn – drög að kennslubók í þjóðhagfræði (2006).

Valgerður Sverrisdóttir (2006), svar ráðherra til Jóns Bjarnasonar. 26. apríl 2006. (Sótt af vef Alþingis 30.7. 2006.)

Viðskiptaráð Íslands (2006): *Krónan og atvinnulífið*.

Þórunn Klemenzdóttir (2000). *Pólitískar hagsveiflur á Íslandi 945-998*. í *Frá kreppu til viðreisnar*. Hið íslenska bókmenntafélag.