

Skýrsla um efnahagsstefnu.

Þjóðhagsáætlun 2013.

(Lögð fram af fjármála- og efnahagsráðherra 13. september 2012.)

Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Þjóðhagsáætlun 2013.

Inngangur.

Nú þegar hagkerfinu hefur verið komið úr dýpstu sköflum hrunsins er mikilvægt að móta heildarumgjörð hagstjórnar til framtíðar. Slík heildarumgjörð þarf að byggjast á samþættingu þeirra hagstjórnartækja sem beita á þar sem verkaskipting er skýr og hver eining er nægilega burðug til þess að hún geti tekist á við þau mörgu og flóknu álitæfni sem lítið, opið og sveiflukennt hagkerfi, líkt og það íslenska, stendur frammi fyrir. Með þetta að leiðarljósi voru hagstjórnarverkefni efnahags- og viðskiptaráðuneytisins flutt í nýtt ráðuneyti fjármála- og efnahagsmála 1. september 2012. Þessi skipulagsbreyting mun styrkja þá vinnu sem nú stendur yfir um mótun nýrra heildstæðra fjárreiðulaga sem mynda eiga umgjörð fyrir enn betri stjórnun ríkisfjármála. Auk þess gefst tækifæri til þess að styrkja beitingu ríkisfjármálanna sem hagstjórnartækis, en alþjóðlega fjármálakreppan hefur sýnt svo ekki verður um villst að ríkisfjármálin hafa mikilvægu hlutverki að gegna, bæði í aðdraganda og kjölfar efnahagsáfalla. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun einnig sinna undirbúningi funda ráðherranefndar um efnahagsmál, en nefndin hefur undanfarin ár leikið lykilhlutverk við samræmingu hagstjórnar. Þessu til viðbótar leiðir fjármála- og efnahagsráðuneytið aðgerðir stjórnarráðsins varðandi heildarstjórn fjármálakerfisins, en slík heildarstjórn er víðast hvar að ryðja sér til rúms sem þriðja svið hagstjórnar við hlið peninga- og ríkisfjármála.

Staða og horfur í efnahagsmálum – Ísland og erlendis.

Frá seinni hluta ársins 2010 hefur efnahagslífið á Íslandi smám saman rétt úr kútnum eftir banka- og gjaldeyrishrun. Landsframleiðsla hefur aukist jafnt og þétt, drifin áfram af innlendra eftirspurn, þ.e. einkaneyslu og fjárfestingu, auk þess sem útflutningur hefur vaxið samhliða. Á árinu 2013 stefnir í að landsframleiðsla á mann á föstu verðlagi verði áþekk því sem hún var árið 2005 og sama gildi um kaupmátt ráðstöfunartekna. Enn er því nokkuð í land að endurheimta þá tekjuskerðingu sem þjóðarþúið varð fyrir með bankahruninu og aðlögun hagkerfisins í kjölfar ofpensluáranna.

Árið 2011 jókst landsframleiðsla um 2,6% og bendir allt til áframhaldandi hagvaxtar næstu árin. Hagstofan spáir 2,8% hagvexti árið 2012 og 2,7% árið 2013, sem knúinn er áfram af einkaneyslu og fjárfestingu. Góður vöxtur var í einkaneyslu á síðasta ári og jókst kaupmáttur launa um 2%. Búast má við frekari vexti einkaneyslunnar næstu ár í ljósi skuldaúrræða og gengislánadóms Hæstaréttar frá febrúar sl., þó að vænta megi heldur minni kaupmáttaraukningar á næsta ári. Atvinnuleysi jókst mikið í kjölfar hruns en hefur minnkað jafnt og þétt síðan með auknum efnahagssumsvifum. Þá er gert ráð fyrir að fjárfesting aukist nokkuð á árinu 2012, mest vegna aukinnar stóriðjutengdrar atvinnuvegafjárfestingar, fjárfestingar í skipum og flugvélum og íbúðarfjárfestingar. Atvinnuvegafjárfesting nam 9,4% af landsframleiðslu árið 2011, en stefnir í rúm 11% á þessu ári sem er ekki langt frá 12,2% sögulegu meðaltali hennar frá árinu 1990.

Verðbólga hefur verið mikil síðustu misseri en virðist nú þökast niður á við með styrkingu krónunnar og lækkandi heimsmarkaðsverðs á bensíni. Spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að vísitala neysluverðs hækki um 5,4% í ár og 3,9% á næsta ári. Eldsneytisverð og verð á innlendum matvörum hefur hækkað umfram almennt verðlag, en einnig hefur verðlag á innflutt-

um matvörum hækkað. Húsnæðisverð hefur hækkað í takt við almennt verðlag eftir mikla niðursveiflu, en spá Hagstofunnar gefur til kynna að húsnæðisverð muni hækka um 1% á ári umfram almennt verðlag.

Gengi krónunnar hefur sveiflast töluvert síðustu misserin þrátt fyrir hömlur á gjaldeyrisflæði. Frá áramótum nemur styrking krónunnar um 3–6% eftir því við hvaða mynt er miðað, en styrkingin hefur verið mest yfir sumarmánuðina. Stýrivextir hafa hækkað jafnt og þétt frá ágúst 2011 og búast má við frekari hækkunum eftir því sem hagkerfið réttir frekar úr kútnum. Efnahagsástand helstu viðskiptalanda Íslands er hins vegar ekki burðugt um þessar mundir. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn spáir versnandi horfum í heiminum. Hann spáir lítils háttar samdrætti á evrusvæðinu á þessu ári og mjög litlum vexti á því næsta. Jafnframt gerir hann ráð fyrir minnkandi hagvexti í þróunarlöndunum. Þríþættur vandi liggur að baki erfiðri stöðu alþjóðahagkerfisins. Í fyrsta lagi eru fjármálamarkaðir, ekki síst í Evrópu, í alvarlegum vanda og sinna vart sínu meginhlutverki. Í öðru lagi er skuldsetning hins opinbera víða allt of mikil, bæði vegna kostnaðar af alþjóðlegu fjármálakreppunni og andvaraleysis í aðdraganda hennar. Í þriðja lagi er umgjörð margra mikilvægra hagkerfa ekki hvetjandi fyrir hagvöxt, m.a. vegna of stífra kvaða á vinnumarkaði og lítillar fjárfestingar í mannaúði og innviðum. Í stað aðgerða sem stuðluðu að sjálfbærum hagvexti til framtíðar var honum haldið uppi af ríkulegu aðgengi einkaaðila og ríkissjóða að lánnum á lágum vöxtum stærstan hluta tíunda áratugarins.

Þessi þrefaldi vandi hefur birst hvað sterkast í Evrópu. Flest bendir til samdráttar á evrusvæðinu árið 2012 og lítið má út af bregða svo að sá hægfara vöxtur sem spáð er á evrusvæðinu, Bretlandi og Danmörku árið 2013 snúist í samdrátt. Bandaríska hagkerfið stendur einnig frammi fyrir verulegum vanda – ekki síst vegna mikils hallarekstrar og skulda hins opinbera – og blikur eru á lofti í mörgum nýmarkaðsríkjum þar sem hægt hefur á hagvexti.

Í fyrstu koma vandræði evrusvæðisins fram hér á landi sem neikvæð áhrif á útflutning vöru og þjónustu, en ESB er mikilvægasti markaðurinn bæði fyrir vöruútflutning og ferðamenn. Óróleiki á fjármálamörkuðum getur auk þess torvelað aðgengi að erlendu fjármagni, bæði til fjárfestingarverkefna og nauðsynlegrar endurfjármögnunar ríkissjóðs og bankanna fyrir afnám gjaldeyrishafta. Veikburða hagvaxtarhorfur í helstu viðskiptalöndum Íslands, áframhaldandi hætta á enn alvarlegri kreppu á evrusvæðinu og djúpstæður vandi alþjóðlegra fjármálamarkaða sýna glögglega fram á mikilvægi þess að stjórnvöld haldi sig við þær meginlínur um bættu stöðu opinberra fjármála sem unnið hefur verið eftir frá árinu 2009. Með því verður hægt að styrkja enn það traust sem tekist hefur að endurvinnna á stöðu ríkissjóðs og hagkerfisins alls á undanförunum misserum.

Áskoranir í kjölfar hrunsins.

Þrátt fyrir nokkuð þróttmikinn hagvöxt og minnkandi atvinnuleysi glímur hagkerfið enn við mikilvægar áskoranir í kjölfar hrunsins. Mikil skuldsetning ríkissjóðs, heimila og fyrirtækja krefst sérstakrar aðgæslu við mótun efnahagsstefnunnar. Skuldavandinn tengist afnámi gjaldeyrishafta náíð, enda er hagkerfið viðkvæmt fyrir áföllum á fjármálamörkuðum á meðan skuldsetning allra helstu geira er jafnmikil og raun ber vitni. Afnám hafta er hins vegar mikilvægt fyrir langtíma vöxt hagkerfisins. Vaxtargeta til frambúðar mun einnig ráðast að nokkru af getu stjórnvalda til þess að sporna við langtíma atvinnuleysi og koma í veg fyrir að atvinnulausir yfirgefi vinnumarkaðinn.

Í ljósi allra þeirra erfiðleika sem hrun bankakerfisins hefur valdið þjóðinni er ljóst að ljúka þarf mótun umgjörðar fyrir banka- og fjármálakerfið sem tryggir að það geti sinnt þörfum heimila og fyrirtækja en ógnar ekki stöðugleika kerfisins eða fjármálum hins opinbera. Á

Þessu sviði þarf bæði að styrkja löggjöf sem snýr að bankastofnunum en einnig fjármála-markaðnum í heild þar sem tryggja þarf heildstætt eftirlit með fjármálakerfinu í stað þess að horfa aðeins til einstakra fjármálastofnana. Afleiðingar hrunsins fyrir íslenska efnahagsstjórn eru þó ekki allar neikvæðar. Munar þar mestu um að mikil lækkun raungengis krónunnar hefur bætt samkeppnisstöðu Íslands svo um munar. Mikið er til vinnandi að viðhalda samkeppnisstöðunni og koma í veg fyrir að óstöðugleiki og ójafnvægi sem einkennt hafa hagkerfið grafi um sig á nýjan leik.

Mikil skuldsetning heimila og fyrirtækja gerir hagkerfið viðkvæmt fyrir óvæntum áföllum og óstöðugleika. Mikil skuldsetning getur einnig dregið úr hagvexti til lengri tíma. Þrátt fyrir að skuldir heimila og fyrirtækja hafi lækkaði úr um 400% af landsframleiðslu árið 2010 í 300% í árslok 2012 er skuldahlutfallið enn hátt. Ljóst er að skuldir einkaaðila þurfa að lækka enn frekar á næstu árum, bæði með niðurgreiðslu skulda og frekari afskriftum fjármálastofnana. Fyrri tímabil lækkandi skulda einkaaðila í öðrum ríkjum hafa að meðtali tekið sex til sjö ár. Á þeim tíma hafa skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu lækkað um 25%. Skuldsetning íslenskra fyrirtækja og heimila var hins vegar svo há í kjölfar hrunsins að líklega þurfa skuldirnar að dragast enn meira saman en þessi samanburður gefur til kynna. Þörfin fyrir mikla lækkun skulda þarf þó ekki að þýða að aðlögunin þurfi að taka lengri tíma en reynsla annarra ríkja, enda voru bankarnir endurreistir hér á landi með mikið eigið fé og afskriftarreikninga til þess að takast á við óumflýjanlegar afskriftir.

Allt frá hruni hefur verið unnið að því að auðvelda skuldaaðlögun einstaklinga innan þess ramma sem mjög erfið fjárhagsstaða ríkissjóðs hefur sett. Í fjárlagafrumvarpi ársins 2013 er sérstaklega horft til barnafjölskyldna, enda benda rannsóknir til þess að ungar barnafjölskyldur standi höllum fæti. Af þessum sökum eru lagðir til 4,5 milljarðar kr. í ný framlög sem einkum eru ætluð til að efla stuðning við barnafjölskyldur, svo sem með auknum barnabótum, húsnæðis- og vaxtabótum og greiðslum vegna fæðingarorlofs.

Auk mikillar skuldsetningar einkaaðila hafa skuldir hins opinbera hækkað mikið og eru nú nærri jafnháar árlegri landsframleiðslu eftir mikinn beinan kostnað af bankahruninu og 350 milljarða kr. hallareksturs árin 2009–2013. Vissulega standa verulegar eignir á móti þessum skuldum, svo sem í gjaldeyrisvarasjóði, og hrein skuldastaða ríkissjóðs er ekki fjarmi meðaltali OECD-ríkja. Lítið hagkerfi á borð við það íslenska verður hins vegar að hafa borð fyrir báru og geta beitt hagstjórnarlegum aðgerðum þótt aðgengi að erlendum fjármálamörkuðum lokist tímabundið. Lækkun opinberra skulda skiptir því höfuðmáli, bæði til þess að draga úr vaxtakostnaði ríkissjóðs og til þess að gefa hinu opinbera svigrúm á nýjan leik til inngripa ef efnahagslegum stöðugleika er ógnað. Styrking regluverks og eftirlits á fjármála-markaði á þó að takmarka líkur á fjármálaáföllum og þann kostnað sem af þeim getur hlotist þegar þau eru ekki umflúin.

Í þjóðhagsáætlun ársins 2012 var lögð fram stefna í efnahagsmálum sem byggist á styrkingu framboðshliðar hagkerfisins í stað sveifflugjarns eftirspurnardrífins hagvaxtar fyrri ára. Einn meginþáttur þeirra stefnu er að viðhalda þeirri bættu samkeppnishæfni sem lækkun raungengisins í kjölfar hrunsins hafði í för með sér. Jákvæð áhrif bættrar samkeppnisstöðu hagkerfisins hafa ekki síst komið fram í þeim geirum sem auðvelt eiga um vik með að auka framboð. Merki þessa eru ekki síst ljós í mikilli fjölgun ferðamanna en einnig hefur útflutningur annarrar þjónustu og ýmissar vöru utan stóriðju aukist mikið. Slík snörp lækkun raungengisins átti sér einnig stað í Svíþjóð og Finnlandi eftir efnahagskreppur þar í landi fyrir rúmum 20 árum. Í báðum þeim ríkjum hefur raungengið haldist mun lægra en meðtal fyrri ára gæfi til kynna. Rannsóknir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá því fyrr á árinu bentu til þess

að raungengið væri lítillega of lágt ef litið væri til lengri tíma (að meðtali um 10% en mismunandi eftir því hvaða aðferð var beitt). Í þessum rannsóknum er horft fram hjá hugsanlegri skammtímalækkun vegna mikils útflæðis við afnám gjaldeyrishafta. Raungengið hefur styrkst nokkuð á undanförunum mánuðum. Raungengi íslensku krónunnar hefur styrkst um 8% frá því það var í lágmarki í mars sl. Svigrúm til frekari styrkingar raungengisins virðast því takmarkaðar við núverandi aðstæður ef viðhalda á viðunandi samkeppnishæfni. Ekki er þó hægt að útiloka að raungengið fylgi hefðbundinni þróun til hækkunar þegar hagkerfið styrkist enn frekar með tilheyrandi neikvæðum áhrifum fyrir starfsumhverfi atvinnulífsins. Sögulega hefur raungengið styrkst og orðið of hátt, m.a. vegna umframhagnaðar í sjávarútvegi. Veruleg hækkun veiðigjalds dregur mikið úr þessum umframhagnaði og ætti því að minnka þrýstingin til gengisstyrkingar með neikvæðum áhrifum á aðra geira. Mikilvægt er að verðlagning og uppbygging í orkuiðnaði stuðli einnig að því að sú umframhagnaðsemi sem þar myndast styrki stöðu ríkissjóðs, annaðhvort í gegnum eignarhald á orkufyrirtækjum eða eðlilega skattlagningu.

Aukin arðbær fjárfesting skiptir miklu máli til þess að hagkerfið geti nýtt bættu samkeppnisstöðu. Skiptir þar fjárfesting í óáþreifanlegum eignum, svo sem skilvirku mennta- og rannsóknakerfi, ekki síður máli en fjárfesting í hefðbundnum skilningi. Í því sambandi er vert að benda á að Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, hefur á undanförunum árum lagt áherslu á nýsköpun sem megindrífkraft hagvaxtar í þróuðum iðnríkjum. Í ljósi mikilvægi þess að örva fjárfestingu í hagkerfinu verður samkvæmt fjárlagafrumvarpinu fyrir næsta ár 3,8 milljörðum kr. varið til verkefna úr fjárfestingaráætlun sem ríkisstjórnin kynnti í maí sl. Þar af er um þriðjung þvarið til rannsókn- og tæknisjóða. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ívilnanir til nýsköpunar- og þróunarverkefna einkafyrirtækja samkvæmt nýlegum lagareglum nemi um 1,1 milljarði kr. þessu til viðbótar.

Opinber fjárfesting í rannsóknum og þróun er ekki síst mikilvæg í litlum hagkerfum á borð við það íslenska þar sem flest fyrirtæki eru smá, en stærri fyrirtæki ná almennt meiri árangri í alþjóðlegri samkeppni en þau minni.¹ Með því að samnýta krafta hagkerfisins og nýta þá möguleika sem aðgengið að innri markaði Evrópu býður upp á má vinna gegn þessari stærðaróhagkvæmni.

Gjaldeyrishöft.

Afnám gjaldeyrishafta án þess að efnahags- og fjármálastöðugleika sé ógnað er eitt meginviðfangsefni hagstjórnarinnar. Að þessu markmiði vinnur Seðlabankinn samkvæmt áætlun um afnám haftu sem ríkisstjórnin samþykkti í mars 2011. Síðar á því ári samþykkti Alþingi breytingar á lögum um gjaldeyrismál sem framlengdu heimild til að viðhalda höftunum til ársloka 2013. Við það tilefni áréttaði ráðherra að heimild til að framlengja höftin yrði sótt til Alþingis ef nauðsyn krefði. Gjaldeyrishöftin hafa hins vegar neikvæð langtímaáhrif sem nauðsynlegt er að taka mið af. Óháð þessum langtímaáhrifum hafa höftin gefið hagkerfinu svigrúm til þess að ná vopnum sínum á ný. Þetta svigrúm hefur verið mikilvægt í ljósi þeirrar miklu óvissu sem einkennt hefur alþjóðleg efnahagsmál undanfarin misseri.

Á árinu 2012 hafa verið haldin fjögur útboð þar sem Seðlabankinn kaupir krónur fyrir erlendan gjaldeyri í samræmi við áætlun um afnám gjaldeyrishafta. Að sama skapi hafa verið

¹ Lars Rubini o.fl. Breaking down the barriers to firm growth in Europe. The fourth EFIGE policy report. Brussel: Bruegel.

haldin samtals tíu útboð á krónum fyrir erlenda aðila, annars vegar í svokallaðri fjárfestingarleið og hins vegar til kaupa á ríkisverðbréfum. Stefnt er að fleiri útboðum á árinu og verður næsta útboð haldið í byrjun október. Erlendir fjárfestar eiga þó enn verulegar skammtímaeignir í íslenskum krónum sem þeir gætu kosið að losa um ef farið er of geyst í afnámi hafta. Því til viðbótar mun uppgjör á þrotabúum gömlu bankanna færa erlendum aðilum verulegar eignir í íslenskum krónum, bæði í formi lausafjár og eignarhluta í bönkunum. Mikilvægt er að þeir fjárfestar sem það kjósa geti losað um þessar eignir yfir tíma með þeim hætti að sala þeirra ógni ekki gengis- og efnahagsstöðugleika. Uppgangur hagkerfisins og árangur við hagstjórn, sem staðfestur var með útgáfu ríkissjóðs á skuldabréfum til tíu ára fyrir á árinu, ættu þó að draga úr vilja erlendra aðila til þess að losa um íslenskar eignir sínar, a.m.k. miðað við það sem fyrst var eftir hrun bankakerfisins.

Aframhaldandi umbætur í ríkisfjármálum eru ein meginforsenda þess að hægt verði að afnema gjaldeyrishöft án verulegra neikvæðra áhrifa á hagkerfið. Eigendur aflandskróna eiga stóran hluta af skammtímaskuldum ríkissjóðs. Ef gjaldeyrishöft eru afnumin án þess að haldið verði áfram á braut ábyrgra opinberra fjármála er hætt við að vaxtabyrði ríkissjóðs hækki hratt. Auk áframhaldandi ábyrgra ríkisfjármála hefur ríkissjóður undirbúið afnám hafta – og hugsanlega hækkun vaxta í kjölfarið – með því að tryggja rúma lausafjárstöðu og lengingu endurgreiðsluferils skulda.

Til þess að styrkja afnámsferlið og tryggja viðtækan stuðning við nauðsynlegar aðgerðir hefur verið unnið að samráði við hagsmunaaðila. Starf nefndar allra flokka sem sæti eiga á Alþingi um afnám hafta leikur þar lykilhlutverk. Auk þess hefur verið stofnaður vinnuhópur um afnám hafta með aðkomu fulltrúa íslenskrar stjórnarsýslu, Evrópusambandsins, Seðlabanka Evrópu og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Með starfi hópsins gefst tækifæri til þess að sækja erlenda sérþekkingu og setja afnámsferlið í samhengi við þróun á alþjóðavettvangi og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Fjármál hins opinbera.

Meginmarkmið áætlunar í ríkisfjármálum er að stöðva þá skuldaféttun sem leitt hefur af hallarekstri ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins og snúa þeirri þróun í viðunandi afgang til að gera kleift að grynna á skuldastöðunni. Unnið hefur verið að þessu markmiði með blandaðri leið tekjuaðgerða og niðurskurðar með vernd velferðarkerfisins og aukinn jöfnuð að leiðarljósi. Alþjóðlegar skuldabréfaútgáfur ríkissjóðs sl. tvö ár sýna svo ekki verður um villst að fjármál ríkissjóðs eru á réttri leið.

Frá hruni hefur verið unnið eftir áætlun um að ná afgangi af rekstri hins opinbera, fyrst á frumjöfnuði (án tillits til vaxtakostnaðar og -tekna) og síðan á heildarjöfnuði. Núverandi áætlun, sem mótuð var í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn snemma á árinu 2009 en endurskoðuð á árinu 2011, gerir ráð fyrir að afgangi verði náð á frumjöfnuði árið 2012 sem nemur um 1% af landsframleiðslu á greiðslugrunni. Hallinn á frumjöfnuðinum árið 2009, fyrsta árið eftir bankahrunið, var um 100 milljarðar kr. á rekstrargrunni. Gangi ríkisfjármálaáætlunin eftir verður viðsnúningurinn í frumjöfnuðinum á rekstrargrunni orðinn um 160 milljarðar kr. á næsta ári og frumjöfnuðurinn verður þá farinn að skila afgangi sem svarar til liðlega 3% af landsframleiðslu í stað halla sem nam um 6,5% af landsframleiðslu árið 2009. Stefnt er að því að heildarjöfnuður verði orðinn jákvæður árið 2014. Með þessu móti verði viðsnúningurinn í frumjöfnuðinum um 10–11% af landsframleiðslu og ríkisstarfsemin orðin sjálfbær aftur aðeins nokkrum árum eftir mesta efnahagsáfall sem þjóðin hefur orðið fyrir eftir seinni heimsstyrjöldina.

Töluleg markmiðssetning líkt og unnið hefur verið eftir héraendis sl. fjögur ár getur reynst vel til þess að ná skýrum markmiðum fyrst eftir mikið áfall. Til þess að hægt verði að tryggja að opinberar skuldir lækki nægilega hratt að ásættanlegu marki þarf hins vegar að viðhalda afgangi á opinberum rekstri til lengri tíma. Af þeim sökum er nú tímabært að horfa lengra fram á veginn og hefja greiningu og útfærslu á langtímamarkmiði um að heildarskuldir hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, lækki niður í a.m.k. 60% af landsframleiðslu. Enn lægri skuldahlutfall gæti þó verið heppilegt fyrir lítið opið hagkerfi líkt og það íslenska sem er viðkvæmt fyrir eftirspurnarskellum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið er því að hefja vinnu við mótun langtímamarkmiðs. Einnig hefur ráðuneytið í víðtækri samvinnu við ýmsar stofnanir og aðila, þ.m.t. fjárlaganefnd Alþingis, unnið að undirbúningi frumvarps um opinber fjármál þar sem stefnt er að því að samhæfa opinber fjármál mun betur en gert hefur verið og styrkja alla umgjörð ríkisfjármálananna. Horft er til þess að stefnumörkun og markmiðssetning í opinberum fjármálum verði unnin með vönduðum og formfastari hætti og að aukinn festa og agi ríki varðandi framkvæmd fjárlaga. Brýnt er að slík stefnumörkun og fjármála-reglur fái vandaða umfjöllun á vettvangi stjórnmalanna og raunar í samfélaginu öllu. Víðtæk sátt þarf að vera um langtímamarkmið í opinberum fjármálum svo þau haldist til lengri tíma og taki ekki breytingum við hvert kjörtímabil. Slík langtímasýn einkennir flest þau hagkerfi þar sem mestur árangur hefur orðið á þessu sviði.

Ný sveitarstjórnarlög sem samþykkt voru árið 2011 setja stífari ramma en áður um fjármál sveitarfélaga. Þessi rammi verður til frambúðar að taka mið af heildarmarkmiðssetningu í fjármálum hins opinbera. Mikilvægt er að bæði stjórnsýslustigin séu samstíga þótt ljóst sé að ábyrgð á beitingu opinberra fjármála við hagstjórn landsins liggja fyrst og fremst hjá ríkissjóði.

Vinnumarkaður.

Mikill viðsnúningur hefur orðið á vinnumarkaði síðustu mánuði. Á þessu ári og næsta er gert ráð fyrir að atvinnuleysið haldi áfram að minnka með auknum efnahagssumsvifum. Hagstofan spáir því að atvinnuleysi á þessu ári verði 6% og á næsta ári er reiknað með að atvinnuleysi verði komið í 5,3%. Til lengri tíma er gert ráð fyrir að atvinnuleysi haldi áfram að minnka og að það verði komið niður í 4% árið 2016.

Starfstengd vinnumarkaðsúrræði hafa skilað umtalsverðum árangri og hefur töluverður fjöldi tekið þátt í þeim. Árangurinn er bestur af verkefnum tengdum nýsköpunarstarfsemi þar sem yfir 80% voru ekki lengur á atvinnuleysissskrá þremur mánuðum eftir að úrræði lauk. Tímabundin úrræði á borð við starfsþjálfun, reynsluráðningu og sérstök átaksverkefni hafa einnig skilað góðum árangri.

Nám er vinnandi vegur er úrræði sem skilað hefur árangri og er samstarfsverkefni ríkisstjórnarinnar við aðila vinnumarkaðarins um átak á sviði vinnumarkaðsaðgerða og eflingu. Meginmarkmið þessa átaks var að bregðast við vaxandi langtímaatvinnuleysi með því að hvetja og skapa tækifæri fyrir atvinnuleitendur til að hefja nám með þessum stuðningi.

Atvinnuleysi mælist að meðaltali um 1% hærra hjá körlum en konum það sem af er þessu ári samkvæmt vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands. Skráð atvinnuleysi hjá konum mælist hins vegar hærra en hjá körlum hjá Vinnumálastofnun. Skýringin á þessu misræmi getur legið í því að konur sem þiggja atvinnuleysisbætur telja sig síður en karlar geta hafið störf innan tveggja vikna að teknu tilliti til heimilsaðstæðna og teljast því utan vinnumarkaðar eins og atvinnuleysið er mælt hjá Hagstofu Íslands. Ástæða er til að rannsaka þennan mun á kynjunum og þá sérstaklega í tengslum við langtímaatvinnuleysi og atvinnuþátttöku.

Stjórnvöld leggja mikla áherslu á að auka menntunarstig þjóðarinnar og áhuga nemenda á verknámi til jafns við bóklegt nám. Árangur á því sviði gerir það að verkum að hægt verður að mæta betur eftirspurn eftir menntuðu vinnuafli og stuðla að þekkingaruppbyggingu sem styður samkeppnishæfni og nýsköpun í atvinnulífinu.

Fjármálakerfið.

Íslenska fjármálakerfið þarf umfram allt að vera öruggt, skilvirkt og hæfilega umfangsmikið fyrir þjóðarbúskapinn. Til þess að tryggja að svo verði þarf að hvetja bankana til að ljúka fjárhagslegri- og rekstrarlegri endurskipulagningu, byggja upp árangursríkt og skilvirkt regluverk og eftirlit auk þess sem móta þarf umgjörð og tæki til heildarstjórnunar fjármálakerfisins. Slík nálgun getur einnig þjónað hagstjórnarlegu hlutverki við hlið peningastefnu og fjármála hins opinbera sem þriðja svið hagstjórnar.

Verulegur árangur hefur náðst við endurskipulagningu skulda undanfarin misseri. Auk þess hafa bankar losað um eignarhald á fyrirtækjum í óskildum rekstri og fyrirtæki verið skráð að nýju á hlutabréfamarkað. Enn er þó nokkuð í land áður en bankarnir geta eingöngu horft fram á veginn í stað þess að vinna úr eldri eignasöfnum sínum. Mikilvægur þáttur í þessu ferli er að heildarniðurstaða fáist fljótt varðandi endurútreikning gengistryggðra lána. Í ljósi sögunnar og þess hversu hratt dómstólar hafa afgreitt mál af þessum toga, sem og hins að samstaða er milli aðila um rekstur nauðsynlegra dómsmála, er ekki ástæða til annars en að ætla að niðurstaða geti fengist fljótt. Auk þess skiptir miklu máli að fyrirtæki séu ekki skilin eftir of skuldsett þegar fjárhagslegri endurskipulagningu lýkur. Eftirlit Samkeppnis- eftirlitsins og Fjármálaeftirlitsins með endurskipulagningu skulda og fjárhagslegri stöðu þeirra skiptir þar höfuðmáli.

Aukin skilvirkni í bankakerfinu skiptir einnig miklu máli til þess að tryggja að kerfið sé samkeppnishæft þegar gjaldeyrishöftum verður aflétt. Bankakerfið er enn dýrt og bindur mikla starfskrafta. Tölur um fjölda bankastarfsmanna hér á landi í samanburði við nágrennandi löndin gefa vísbendingu um að frekari hagræðing í bankakerfinu sé nauðsynleg þó að ljóst sé að nokkur hluti starfsmanna bankanna vinni enn að endurskipulagningu skulda. Álagningu sérstaks launaskatts á fjármálafyrirtæki frá árinu 2012 er m.a. ætlað að stuðla að aukinni hagræðingu með jákvæðum þjóðhagslegum áhrifum, enda geta fjármálastofnanir þrýst upp launakostnaði í öðrum greinum, m.a. vegna þeirrar sérstöðu sem undanþága frá virðisauka- skatti veitir.

Miklar endurbætur hafa verið gerðar á lagalegri umgjörð íslensks fjármálamarkaðar undanfarin fjögur ár, eins og rakið var í skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra til Alþingis, Framtíðarskipan fjármálakerfisins.² Framundan eru einnig grundvallarbreytingar á laga- og regluverki á bankamarkaði með innleiðingu nýrrar Evrópulöggjafar sem byggist á alþjóðlegum kjörreglum Basel-nefndarinnar.³ Með nýju löggjöfinni verða gerðar mun strangari kröfur um eigið fé en áður og settar verða bindandi reglur um laust fé. Auk þess eru tilgreind möguleg tæki til heildarstjórnunar fjármálakerfisins. Eiginfjárstaða bankanna er þegar nokkuð yfir þessum nýju lágmarkum að kröfu Fjármálaeftirlitsins. Seðlabankinn stefnir auk þess að því að tillögur að nýjum reglum um laust fé fjármálafyrirtækja liggja fyrir í árslok. Nýja

² Framtíðarskipan fjármálakerfisins, <http://www.efnahagsraduneyti.is/media/Acrobat/Framtidarskipan-fjarmalakerfisins.pdf>

³ Löggjöfin er í daglegu tali nefnd CRD IV (Capital Requirements Directive IV) en samanstandur í raun af tilskipun og reglugerð. Stefnt hefur verið að því að hún taki gildi innan ESB í þepum frá ársbyrjun 2013.

bankalöggjöfin á bæði að draga úr líkum á áföllum í bankakerfinu og draga úr kostnaði fyrir ríkissjóði og þjóðarþú ef af þeim verður. Til þess að bregðast við bönkum á fallandi fæti er einnig unnið að mótun skýrari reglna um viðbrögð við slíkum aðstæðum á alþjóðavettvangi. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins birti drög að nýrri tilskipun þess efnis í júlí 2012. Drögin byggjast á reynslu fjölmargra Evrópuríkja sem þegar hafa innleitt sambærilegt regluverk og svipar um margt til ákvæða sem innleidd voru hér á landi með neyðarlögunum og síðari breytingum þar á. Að nokkru leyti hafa sambærileg ákvæði þegar verið sett hér á landi, ýmist með breytingum á þeim kafla laga um fjármálafyrirtæki sem fjallar um slit eða með bráðabirgðaákvæði við sömu lög sem upphaflega var sett með neyðarlögunum og fellur að óbreyttu úr gildi í árslok 2013.

Auk nýrra stífari krafna til innlánsstofnana og framtíðarumgjarðar um upplausn þeirra er mikilvægt að ljúka fljótlega við lögfestingu á nýju heildstæðu innstæðutryggingarkerfi sem tekið getur við af yfirlýsingu ríkisstjórna um ábyrgð á innstæðum. Mikilvægt er að tryggðar innstæður samkvæmt slíkri löggjöf hafi forgang í bú fjármálafyrirtækja, líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi á síðasta þingi. Í núgildandi lögum njóta hins vegar allar innstæður forgangs umfram aðrar kröfur í sömu skuldaröð.

Umgjörð íslensks fjármálamarkaðar byggist á aðildinni að EES-samningnum og þar með innri markaðnum með fjármálaþjónustu. EES-samningurinn tryggir að reglur og starfskilyrði íslenskra fjármálafyrirtækja séu sambærileg við það sem gerist í nágrannalöndum. Aðildinni að innri markaðnum er einnig ætlað að veita innlendum fjármálafyrirtækjum nauðsynlegt aðhald með aukinni samkeppni að utan. Auk þess ætti regluverk og eftirlit á fjármálamarkaði sem byggist á alþjóðlega viðurkenndum reglum að nýtast íslenskum fjármálafyrirtækjum við að nálgast að nýju erlent fjármagn.

Á undanförunum misserum hafa orðið miklar breytingar á eðli innri markaðarins með fjármálaþjónustu. Settar hafa verið upp nýjar samevrópskar eftirlitsstofnanir sem hafa heimildir til beinnar íhlutunar í starfsemi einstakra eftirlitsskyldra aðila í aðildarríkjunum. Afleiðing þess hefur verið að erfitt er að innleiða stóran hluta nýrra reglna á þessu sviði að óbreyttri stjórnarskrá.⁴ Leitað er nú leiða til þess að leysa þennan vanda í samstarfi við önnur EES/EFTA-ríki og framkvæmdastjórn ESB.

Auk breytinga á reglu- og lagaumhverfi fjármálamarkaðarins er áfram unnið að styrkingu Fjármálaeftirlitsins. Álagt eftirlitsgjald sem rennur til FME hefur hækkað verulega á undanförunum árum. Auk þess hefur FME unnið að umbótum á skipulagi og verklagi eftirlitsins, m.a. á grundvelli úttektar alþjóðlega viðurkennds sérfræðings árið 2011.⁵

Auk bætts eftirlits með einstökum fjármálafyrirtækjum hefur, í kjölfar fjármálakreppunnar sem skall á árið 2008, verið vaxandi áhersla á að finna aðferðir við heildarstjórn á fjármálakerfinu. Tilgangurinn er sá að tryggja stöðugleika kerfisins í heild svo að ekki sé treyst eingöngu á eftirlit með fjárhagslegum styrk einstakra fyrirtækja sem saman mynda kerfið. Reynslan hefur sýnt að eftirlit með hverri eind nægir ekki til þess að tryggja stöðugleika alls kerfisins. Nauðsynlegt er að huga að eiginleikum fjármálakerfis í heild og samspili eininganna innan þess til þess að ná tókum á eðlislægri tilhneigingu þess til ofþenslu; hún gæti annars endað með hruni. Reynsla síðustu ára sýnir að hin hefðbundnu hagstjórnartæki á sviði ríkisfjármála og peningamála hafa ekki dugað til þess að koma í veg fyrir fjármálakreppu.

⁴ <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/7134>

⁵ <http://www.efnahagsraduneyti.is/media/ Acrobat/Report-on-Iceland-Supervision.pdf>

Efnahags- og viðskiptaráðherra skilaði skýrslu til Alþingis í mars 2012 sem ætlað var að vera framlag í umræðu um hvernig haga mætti þessum málum hér á landi. M.a. á grundvelli skýrslunnar er nú unnið að tillögum um hvernig slíku heildareftirliti með fjármálakerfinu verði best háttað hér á landi. Sú vinna tekur mið af nýlegri þróun á alþjóðavettvangi en nær öll nágrannaríki okkar hafa á undanförunum mánuðum unnið að sambærilegum úrbótum. Þegar tekin hefur verið ákvörðun um hvernig stjórnskipun þessara mála er háttað þarf einnig að taka afstöðu til hvaða tækjum skuli beita. Nokkur þeirra tækja sem beita má eru tilgreind í nýrri bankalöggjöf sem innleidd verður í EES-samninginn og fjallað er um hér að framan. En auk slíkra almennra reglna er líklegt að í tilfelli Íslands þurfi að beita enn fleiri reglum og aðlaga þær íslenskum aðstæðum. Nýrri skýrslu Seðlabankans, Varúðarreglur eftir fjármagnshöft, er ætlað að vera innlegg í þá umræðu.⁶ Mikilvægt er að unnið verði á ábyrgan og skilvirkan hátt úr þeim tillögum sem þar koma fram. Meðal þess sem þar er kynnt eru tæki sem dregið geta úr vexti bankakerfisins, en mikilvægi þess að koma í veg fyrir að bankakerfi geti vaxið hagkerfinu yfir höfuð er vafalítið ein mikilvægasta reynsla hrunsins. Auk þess þarf að móta umgjörð kerfisins í heild þannig að það miði að skilvirkri þjónustu við innlend heimili og fyrirtæki, en á sama hátt og skilvirkir fjármálamarkaðir hafa jákvæð áhrif á hagvöxt geta þeir haft neikvæð áhrif sé þeim leyft að vaxa og þróast úr hófi fram.⁷ Í þessari vinnu er þó ekki hægt að horfa fram hjá skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, en sumar þeirra tillagna sem kynntar eru í skýrslu Seðlabanka Íslands kunna að vera ósamþýðanlegar EES-samningnum. Í slíkri vegferð er mikilvægt að minnst heildarhagsmuna þjóðarbúsins af aðild að innri markaðnum.

⁶ [http://www.sedlabanki.is/library/Skráarsafn/Serit/Serit%20nr%20%206%20_Varudarreglur%20-%20Copy%20\(1\).pdf](http://www.sedlabanki.is/library/Skráarsafn/Serit/Serit%20nr%20%206%20_Varudarreglur%20-%20Copy%20(1).pdf)

⁷ Stephen G. Cecchetti og Enisse Kharroubi. Reassessing the impact of finance on growth. IMF, júlí 2012.