

Nefndarálit

um frv. til l. um heimild ríkissjóðs Íslands til sérstakrar lántöku á árinu 2008.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Frumvarpið sem hér um ræðir veitir fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, heimild til að taka á árinu 2008 allt að 500 milljarða kr. lán, eða jafnvirði þeirrar fjárhæðar í erlendri mynt. Tilgangurinn er annars vegar að styrkja gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands og hins vegar að auka hugsanlega útgáfu ríkisskuldabréfa á innlendum markaði með það að markmiði að styrkja innlendan peninga- og gjaldeyrismarkað.

Það sem hér um ræðir er stærsta lántökuheimild Íslandssögunnar. Það ætti því að vera frumskylda þeirra sem að frumvarpinu standa að gera ítarlega grein fyrir ástæðum þess og tilurð, þróun og hugsanlegri framvindu, við hverju megi búast varðandi afkomu ríkissjóðs og hvers megi vænta í áframhaldandi aðgerðum stjórnvalda til að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Þetta hefur ríkisstjórnin ekki gert með tilhlýðilegum hætti.

Vandamálið sem íslenskt efnahagslíf stendur frammi fyrir er mikið. Viðskiptahallinn hefur farið upp í meira en fjórðung af landsframleiðslu; verðbólga er 12–13%, sú mesta í tæp 20 ár; raunvextir eru 12–13%, með þeim hæstu í heimi; skuldsetning heimilanna og þjódarbúsins er lamandi. Gengisfall gagnvart gjaldmiðlum sem fólk hefur verið að taka lán í undanfarin ár er á milli 30–40% og greiðslubyrði ungs skuldsetts fólks hefur á örfáum mánuðum hækkað svo munar tugum þúsunda króna. Allt kemur þetta einkar hart niður á heimilunum í landinu.

Sú lántökuheimild sem hér er farið fram á er herkostnaðurinn af alvarlegum hagstjórnarmistökum síðastliðinna ára, hagstjórnarmistökum sem nú eru að koma þjódarbúinu í koll. Þær miklu byrðar sem ríkissjóður ætlar nú að taka á sig er ein af mörgum birtingarmyndum og alvarlegum afleiðingum óabyrgrar stóriðju-, skattalækkana- og útrásarveisluhöldum undanfarinna ára.

Undanfarnar vikur, mánuði og ár hefur Vinstri hreyfingin – grænt framboð varað við því sem koma skyldi og ítrekað hvatt til beinskeyttra aðgerða í efnahagsmálum þjóðarinnar. Seðlabanki Íslands og innlend sem alþjóðleg ráðgjafarfyrtæki voruðu einnig sterklega við þróun mála. Árið 2005 lagði þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs fram tillögur, sem síðan hafa verið ítrekaðar með reglulegu millibili, um aðgerðir til að endurheimta efnahagslegan stöðugleika. Lítið var þá gert úr vandanum, en ef hlustað hefði verið á þau varnaðarorð væri veruleikinn öðruvísi í dag.

Það er áriðandi að viðurkenna þau alvarlegu mistök sem gerð hafa verið, læra af þeim og endurtaka þau aldrei aftur. Það sem hins vegar öllu máli skiptir nú er að verja heimilin í landinu. Koma verður í veg fyrir að fasteignamarkaðurinn hrynji, verja verður atvinnuöryggi og skapa stöðugleika fyrir almennt atvinnulíf. Nauðsynlegt er að ná jöfnuði í viðskiptum við útlönd og borga niður erlendar skuldir eins fljótt og mögulegt er. Tryggja verður að sá hugsunarháttur hérlendis að upphefja hvers kyns bruðl, þenslu, flotræfilshátt og græðgi – og senda svo reikninginn í hausinn á komandi kynslóðum – líði undir lok fyrir fullt og allt.

Það verður að vara sterklega við því ef þessi lántökuheimild er fyrst og fremst til þess hugsuð að styrkja gengi krónunnar, nota gengið til að ná verðbólgunni niður, og efna svo til nýrrar skuldasöfnunarveislu. Þá er verr af stað farið en heima setið. Það er og stórvarhugavert ef stjórnvöld ímynda sér að einungis með þessari lántökuheimild sé efnahagsmálum þjóðarinnar komið á réttan kjöl – jafnvel þótt um sé að ræða eitt rosalegasta inngríp sem komið hefur fram í hagsögu landsins í langan tíma.

Krefjast verður þess að stjórnvöld leggi nú þegar fram tillögur og sýni í verki hvernig þau hyggjast verja frekar heimilin í landinu, styðja við bakið á þeim sem nú mæta miklum erfiðleikum og tryggja efnahagslegan stöðugleika. Það er algjört skilyrði fyrir þessari lántökuheimild að frekari aðgerðir í efnahagsmálum þjóðarinnar fylgi í kjölfarið. Sterk og ábyrg hagstjórn og áframhaldandi aðgerðir verða að koma til.

Það er krafa Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs að nú þegar verði unnið að setningu laga sem kveða á um uppskipti á bönkunum í viðskiptabanka annars vegar og fjárfestingarsjóði hins vegar, eins og þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs lögðu til strax árið 2002 (sjá fylgiskjal I). Ef ríkissjóður fær nú heimild til að taka að láni 500 milljarða kr. verður að gera þá skynsamlegu kröfu að bönkunum sé skipt upp í annars vegar þann hluta sem þjónar íslensku atvinnulífi og hins vegar þann hluta sem stendur í fjárhættuspili á erlendum mörkuðum.

Styrking gjaldeyrisforða Seðlabankans rímar við það sem þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hafa talað fyrir á undanförunum mánuðum, eins og lesa má í umfangsmiklum tillögum þeirra í efnahagsmálum. Líta verður svo á að áhrifin af frumvarpinu, komi það til framkvæmda, ættu að koma fram í auknu trausti á íslenskt efnahagskerfi auk þess að styrkja lánshæfismat ríkissjóðs og innlendra fjármálastofnana. Slíkt er einn liður í að verja heimilin í landinu, þar eð hrun fjármálakerfisins mundi hafa ófyrirsjáanlegar afleiðingar í för með sér fyrir þjóðarbúið allt.

Æðsta skylda stjórnvalda er að verja heimilin í landinu frá frekari skakkaföllum. Það verður ekki gert með þessari lántökuheimild einni saman; lífsnauðsynlegt er að frekari aðgerðir og ábyrg, sterk hagstjórn fylgi með. Þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs lagði fram ítarlegar tillögur um aðgerðir til að tryggja efnahagslegan stöðugleika fyrir á þessu þingi og fylgja þær með sem fylgiskjal (sjá fylgiskjal II).

Þá vill minni hlutinn benda á 43. og 44. gr. fjárreiðulaga sem kveða á um hvenær leita skuli eftir heimildum til frekari fjárráðstafana af hálfu ríkissjóðs en fjárlög gera ráð fyrir (sjá fylgiskjal III). Það er mat minni hlutans að leita eigi nú þegar eftir heimildum fyrir umræddri lántöku ríkissjóðs í fjáráukalögum.

Alþingi, 28. maí 2008.

Jón Bjarnason,
frsm.

Fylgiskjal I.**Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.**

(Þskj. 7 – 7. mál 130. löggjafarþings 2003–2004,
flutningsmenn: Ögmundur Jónasson og Steingrímur J. Sigfússon.)

1. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Fjármálafyrirtæki getur einungis fengið eina tegund starfsleyfis skv. 1. mgr.

2. gr.

1. másl. 2. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Auk þjónustu skv. 20. gr. er viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum heimilt að stunda hliðarstarfsemi, enda sé hún í eðlilegu framhaldi af fjármálaþjónustu fyrirtækisins í þágu viðskiptaaðila sinna og samrýmist reglum sem viðskiptaráðherra setur þar um að fengnum tillögum Fjármálaeftirlitsins.

3. gr.

22. gr. laganna orðast svo:

Viðskiptabönkum og sparisjóðum er því aðeins heimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem um getur í þessum kafla að hún sé tímabundin og í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum.

Lánaþyrirtækjum er því aðeins heimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem um getur í þessum kafla að hún sé tímabundin og í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum eða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. Tilkynning hér að lútandi skal send Fjármálaeftirlitinu.

Viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum er heimilt að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu. Eignirnar skulu seldar jafnskjótt og hagkvæmt er.

Ef viðskiptabankar, sparisjóðir eða lánaþyrirtæki stunda aðra starfsemi en þá sem um getur í þessum kafla, sbr. 1. og 2. mgr., eða yfirtaka eignir, sbr. 3. mgr., er þeim skylt að tryggja að aðkoma þeirra að viðkomandi rekstri eða eignaumsýslu skekki ekki samkeppni á viðkomandi sviði.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpinu er lagt til að þrengri skorður verði settar svokallaðri hliðarstarfsemi viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja sbr. 21. gr. laganna.

Veigamesta breyting frumvarpsins felst þó í því að takmarka starfsheimildir viðskiptabanka og sparisjóða með þeim hætti að þeim verði óheimilt að kaupa verðbréf eða hlutabréf í fyrirtækjum í því skyni að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila, sameina hana annarri starfsemi, skrá viðkomandi verðbréf og selja þau almenningi. Slík starfsemi hefur verið flokkuð sem fjárfestingarbankastarfsemi og gerir frumvarpið ráð fyrir því að einungis lánaþyrirtækjum eins og þau eru skilgreind í lögnum verði heimil slík starfsemi. Með þessu er framkallaður skýr aðskilnaður milli viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi. Þá er í frumvarpinu lögð sú skylda á herðar fjármálafyrirtækja sem stunda tímabundið aðra starfsemi

skv. 22. gr. að tryggja að aðkoma þeirra skekki ekki samkeppni á viðkomandi sviði. Í þessu felst t.d. að banka yrði með öllu óheimilt að fjármagna taprekstur fyrirtækis á samkeppnismarkaði og gera því kleift að keppa með ósanngjörnum hætti við samkeppnisaðila með undirboðum eða öðrum slíkum aðferðum í skjóli hins öflugra fjármálalega bakhjarls.

Pótt ekki sé beinlínis gert ráð fyrir því í lögum að fyrirtæki hafi fleiri en eitt starfsleyfi er að því er virðist heldur ekkert sem bannar það. Af þeim sökum er lagt til í 1. gr. frumvarpsins að kveðið verði skýrt á um það í lögum að fjármálafyrirtæki geti einungis starfað á grundvelli einnar tegundar af starfsleyfi á hverjum tíma. Þetta er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir að sama fjármálafyrirtækið fái starfsleyfi bæði sem viðskiptabanki og lánafyrirtæki og haldi þar með óbreyttum starfsheimildum.

Á undanförunum missirum hefur komið í ljós að sá lagarammi og þær takmarkanir sem fjármálafyrirtækjum eru settar duga engan veginn til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Raddir eru uppi um að svokallaðir „kínamúrar“ innan fjármálafyrirtækja haldi ekki og þar með efasemdir um að hagsmunum allra viðskiptavina sé gert jafnhátt undir höfði. Það er hverju fjármálafyrirtæki afar mikilvægt að forðast hvers konar hagsmunaárekstra. Í þessu sambandi er til að mynda augljóst að fjármálafyrirtæki getur enn síður en ella þjónað tveimur samkeppnisfyrirtækjum með trúverðugum hætti ef bankinn er stór eigandi í öðru þeirra. Svipað má segja um þær aðstæður sem koma upp ef fjármálafyrirtæki er annars vegar viðskiptabanki fyrirtækis en hins vegar að versla með eignarhluti í því hinu sama fyrirtæki fyrir eigin reikning. Á undanförunum missirum hafa fjármálafyrirtæki gerst umsvifamikil í kaupum og sölu á fyrirtækjum og beinir gerendur í ýmiss konar sviptingum þar sem tekist er á um hagnaðarvonir, völd og áhrif í viðskiptalífínu. Það er skoðun flutningsmanna að þessi mál séu komin úr böndunum og að óhjákvæmilegt sé að setja umsvifum fjármálafyrirtækjanna ákveðnari skorður í þessum efnum en núgildandi lög gera ráð fyrir og eins og þau hafa verið túlkuð og framkvæmd. Við kringumstæður sem þessar er það skylda löggjafans að skerast í leikinn til að vernda hagsmuni almennra viðskiptavina bankanna og til að takmarka líkur á því að hagsmunaárekstrar verði.

Fylgiskjal II.

Frumvarp til laga um ráðstafanir í efnahagsmálum.

(Þskj. 774 – 486. mál 135. löggjafarþing 2007–2008,
flutningsmenn: Steingrímur J. Sigfússon, Atli Gíslason, Álfheiður Ingadóttir,
Árni Þór Sigurðsson, Jón Bjarnason, Kolbrún Halldórsdóttir,
Steinunn Þóra Árnadóttir, Þuríður Backman og Ögmundur Jónasson.)

1. gr.

Markmið laga þessara er að grípa til ráðstafana til að endurheimta efnahagslegan stöðugleika, ná verðbólgu á nýjan leik inn fyrir viðmiðunarmörk Seðlabankans, skapa forsendur til að vaxtalækkunarferli geti hafist, tryggja kaupmátt umsaminna launa og treysta undirstöður atvinnulífs og íslensks þjóðarbúskapar almennt.

2. gr.

Ríkisstjórninni er heimilt, í því skyni að styrkja stöðu Seðlabanka Íslands, að auka gjald-eyrisvaraforða bankans um allt að 80 milljarða kr. og styrkja eigið fé hans þar til viðbótar um allt að 40 milljarða kr. með innlendu skuldafjárútbóði.

3. gr.

Ríkisstjórninni er heimilt árin 2008 og 2009 að bjóða út á innlendum markaði sérstök sparnaðarskuldabréf til almennrar sölu að hámarki 2 millj. kr. á hvern einstakling til minnst fimm ára í senn og verði vaxtatekjur undanþegnar fjármagnstekjuskatti.

4. gr.

Til að mæta erfiðleikum byggðarlaga, sem horfa fram á tekjubrest vegna samdráttar í þorskveiðum eða erfiðleika í landbúnaði og til að bæta fjárhagsstöðu illa settra sveitarfélaga, er heimilt að verja úr ríkissjóði árin 2008 og 2009 allt að 5 milljörðum kr. gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga samkvæmt nánari reglum sem settar verði. Á sama tímabili verði tekju-skipting ríkis og sveitarfélaga endurskoðuð með það að markmiði að breikka og styrkja tekjuöflunarmöguleika sveitarfélaganna.

5. gr.

Til að draga úr misvægi í framkvæmdastigi og umsvifum milli landshluta og jafna aðstöðu landsmanna án tillits til búsetu er heimilt að verja úr ríkissjóði aukalega allt að 5 milljörðum kr. árin 2008 og 2009 til sérstakra jöfnunaraðgerða í formi aukinna framkvæmda og aðstöðu-jöfnunar. Aðstoðin skal einkum beinast að þeim byggðarlögum og landshlutum sem að undanfögnu hafa búið við eða horfur eru á að muni á ofangreindu tímabili búa við neikvæðan hagvöxt. Sérstaklega skal hugað að aðgerðum sem skapa störf fyrir konur og bæta aðstæður þeirra á viðkomandi svæðum og sem geta nýst til að vinna gegn kynbundnum launamun og kyngreindum búferlaf lutningum.

6. gr.

Í því skyni að örva nýsköpun og auka fjölbreytni í atvinnumálum er á árunum 2008 og 2009 heimilt að verja aukalega úr ríkissjóði allt að 1 milljarði kr. til Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins, allt að 1 milljarði kr. til Tækniþróunarsjóðs, allt að 500 millj. kr. til atvinnuþróunarfélaga, allt að 250 millj. kr. til aukins markaðsstarfs á sviði ferðamála og allt að 250 millj. kr. til umhverfisaðgerða og uppbyggingar þjóðgarða.

7. gr.

Heimilt er að verja úr ríkissjóði árin 2008 og 2009 allt að 100 millj. kr. til að efla sérstaklega starfsemi Fjármálaeftirlitsins einkum á sviði áhættugreiningar og áhættuprófana fjármálafyrirtækja.

8. gr.

Í því skyni að stöðva um nokkurt árabíl og síðan hafa stjórn á og tímasetja stórframkvæmdir er ríkisstjórninni heimilt, á grundvelli samninga þar um, að greiða fyrirtækjum sem undirbúið hafa stóriðju- eða stórframkvæmdir hluta af útlögðum kostnaði falli þau frá fjárfestingaráformum sem ekki eru talin rúmast innan hagkerfisins. Einnig er ríkisstjórninni heimilt í sama tilgangi að kaupa rannsóknarniðurstöður af orkufyrirtækjum.

Sé talið nauðsynlegt til að endurheimta og viðhalda efnahagslegum stöðugleika er ríkisstjórninni heimilt, þrátt fyrir ákvæði viðeigandi sérlaga, að stöðva innan tilgreindra tíma- marka og í allt að fjögur ár leyfisveitingar þegar um leyfisskyldan stóratvinnurekstur er að ræða.

Samhliða ofangreindum ráðstöfunum verði vinnu við gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma hraðað sem kostur er, nauðsynlegum náttúruverndaraðgerðum flýtt og lagður grunnur að sjálfbærri þróun í orkubúskap landsmanna. Til að ljúka gerð ramma- áætlunar til brýnna náttúruverndaraðgerða og til að leggja grunn að sjálfbærri þróun í orku- málum er heimilt að verja aukalega úr ríkissjóði allt að 200 millj. kr. árin 2008 og 2009.

9. gr.

Á árunum 2008 og 2009 skal starfa stjórnvöldum til ráðuneytis sérstakt þjóðhagsráð, skipað af forsætisráðherra með einum fulltrúa frá hverjum þingflokki á Alþingi, einum fulltrúa frá hverjum aðila um sig; Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Alþýðu- sambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja og Sambandi lífeyrissjóða. Ráðið skal vera undir forustu formanns sem bankastjórn Seðlabanka Íslands skipar. Tilnefna skal til setu í ráðinu í hverju tilviki bæði karl og konu og skal forsætisráðherra hlutast til um að fullt kynjajafnvægi ríki í endanlegri samsetningu ráðsins.

Meðal verkefna þjóðhagsráðs skal vera að veita stjórnvöldum ráðgjöf, meta framvindu og horfur í þjóðarbúskapnum og gefa mánaðarlega álit um stöðu mála. Skal þjóðhagsráð einnig taka til skoðunar hvort ástæða sé til að endurreisa Þjóðhagsstofnun eða stofnun í hliðstæðri mynd sem sjálfstæða fagstofnun er starfi í skjóli Alþingis. Einnig skal ráðið skoða hvernig styrkur lífeyrissjóðanna megi best nýtast innan hagkerfisins, t.d. í samhengi við framfar- skipan húsnæðismála og til að virkja innlendan skuldabréfamarkað, en þó þannig að lífeyris- sparnaður landsmanna sé ætíð tryggður eins og best er mögulegt.

Þjóðhagsráði er heimilt að ráða sér starfsmenn og kaupa sér sérfræðiþjónustu eftir þörfum og greiðist kostnaðurinn úr ríkissjóði.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Í framhaldi af setningu laga þessara skal fjármálaráðherra leggja fyrir Alþingi frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2008 sem aflar með hefðbundnum hætti fjárheimilda til að standa straum af útgjöldum ríkissjóðs á árinu samkvæmt lögnum.

Greinargerð.

Þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hefur á undanförunum þingum flutt ítarlegar þingsályktunartillögur um aðgerðir til að endurheimta efnahagslegan stöðugleika (fyrsta tillagan: þskj. 1014, 666. mál 131. löggjafarþings). Upphaf tillöguflutningsins má rekja til þess ójafnvægis sem tók að gera vart við sig í efnahagslífinu snemma á síðasta kjör- tímabili, einkum er leið á árið 2004. Einnig voru varnaðarorð aðila eins og Seðlabanka Ís- lands, greiningardeilda innlendra banka og erlendra ráðgjafastofnana um það sem fram undan væri að óbreyttu höfð til hliðsjónar. Talsmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs vör- uðu frá upphafi við efnahagslegum ruðningsáhrifum stóriðjuframkvæmdanna allt frá því að ljóst var að ráðist yrði samtímis í gríðarmiklar framkvæmdir bæði á Austurlandi og á suð- vesturhorninu. Á slík varnaðarorð var ekki hlustað frekar en að tekið væri tillit til þeirra sem

báðu náttúrunni griða. Nú er herkostnaður stóriðju- og útrásarþenslutímabilsins kominn fram, öllum ljós og hvílir á herðum almennings, heimila og fyrirtækja í formi verðbólgu, himinhárra vaxta og stóraukinna erlendra skulda þjóðarbúsins. Dýrmætur tími hefur farið til spillis sökum þess að bæði fyrrverandi og núverandi ríkisstjórn hafa neitað að horfast í augu við vandann og ekkert aðhafst. Alla samstillingu hefur vantað í hagstjórn milli Seðlabanka og ríkisstjórnar og gerir enn, en forsætisráðherra hefur nýlega upplýst Alþingi um að engar viðræður um efnahagsmál séu í gangi milli bankans og ríkisstjórnar.

Þeir þættir sem ollu mestum áhyggjum á árunum 2004 og 2005 voru ört vaxandi viðskiptahalli, sterkt gengi krónunnar sem veikti stöðu útflutningsgreina, vaxandi þensla í byggingariðnaði, hækkandi fasteignaverð, sprenging í bílannflutningi og ekki síst undirliggjandi og vaxandi verðbólguþrýstingur. Lágir vextir erlendis og aukinn aðgangur að lánsfé, innkoma bankanna á fasteignalánamarkað og margt fleira lagðist á eitt og hefðu allar þessar viðvör-unarþjöllur átt að nægja til að vekja stjórnvöld af dvala. Það gerðist þó ekki því miður. Við slíkar aðstæður hefði ríkisstjórn auðvitað átt að beita sér fyrir aðgerðum til að „kæla“ hagkerfið. Það var ekki gert heldur þvert á móti haldið fast við þensluhvetjandi aðgerðir eins og flata lækkun tekjuskatts og afnám hátekjuskatts, boðuð var lækkun á virðisaukaskatti í stjórnarsáttmála og fleiri aðgerðir sem gengu í sömu átt, þ.e. að ýta undir þenslu fremur en hitt. Þá hófst undirbúningur fyrir gríðarmiklar nýjar stóriðjuframkvæmdir, stækkun í Straumsvík, álver í Helguvík og á Bakka við Húsavík og áform um frekari stóriðjuuppbyggingu og ýmsar stórframkvæmdir voru stanslaust til umræðu með viðeigandi væntingaáhrifum. Varað var við aðgerðum ríkisstjórnarinnar, til að mynda af Seðlabanka Íslands, en í inngangi að síðasta ársfjórðungsriti Seðlabankans um peningamál á árinu 2004 segir: „Áform um skattalækkanir hafa nú verið staðfest í frumvarpi til fjárlaga. Lækkun skatta mun auka enn á ráðstöfunartekjur almennings og hvetja til aukinnar einkaneyslu. Aðhald í útgjöldum hins opinbera er því brýnt. Áform þar um í fjárlögum eru nokkuð metnaðarfull. Í ljósi þeirra umsvifa sem framundan eru verður aðhaldið þó ekki fullnægjandi, jafnvel þótt áformin næðu fram að ganga.“

Í meginumfjöllun Seðlabankans um versnandi verðbólguhorfur var síðan sagt að: „Frá því júnispáin var gerð hefur ýmislegt orðið til þess að kynda undir vexti eftirspurnar. Stóriðjuáformin hafa enn færst í aukana, á sama tíma og aðgangur almennings að lánsfé hefur orðið mun greiðari en áður og vextir verðtryggðra húsnæðisveðlana til langs tíma lækkað. Einnig hefur verið boðað að áformum um lækkun skatta á næstu árum verði framfylgt, sem enn frekar munu auka ráðstöfunartekjur almennings og hvetja til aukinnar einkaneyslu.“

Tæplega ári síðar kvað við harðan tón hjá Seðlabankanum en þá var orðið ljóst að ríkisstjórnin ætlaði hvergi að hvika frá fyrrnefndum þensluhvetjandi aðgerðum. Í ársfjórðungsriti haustið 2005 var sagt: „Ójafnvægi í þjóðarbúskapnum hefur aukist verulega“. Þetta var þrátt fyrir viðleitni bankans til að reyna að slá á þenslu með því að hækka stýrivexti til að draga úr gríðarlegru lánveitingu til heimila og fyrirtækja í landinu. Færa má gild rök fyrir því að á þessum tímamarki hafi ríkisvaldið og Seðlabankinn ekki verið samhent í að vinna gegn ójafnvæginu í hagkerfinu. Á meðan ríkið fór allt of geyst í frekari þensluhvetjandi aðgerðir var Seðlabankinn að reyna að vinna gegn meiri þenslu. Af þeim sökum reyndust skjótar vaxtahækkanir bankans ekki skilvirkar og var raunar grafið undan þeim með skattalækkunum og frekari vilyrði fyrir uppbyggingu stóriðju.

Glötuð tækifæri til aðgerða.

Tillögur þingflokks Vinstri grænna sem fyrst voru fluttar á útmánuðum 2005 miðuðu að því að koma böndum á ástandið með því að gefa m.a. skýr skilaboð til efnahagslífsins. Tillögurnar fólust m.a. í eftirfarandi:

- að slá frekari stóriðjuframkvæmdum á frest í a.m.k. fimm ár,
- að slá almennum skattalækkunum á frest eða falla frá þeim,
- að beina þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að huga vandlega að áhættumati í banka-kerfinu,
- að beina þeim tilmælum til Seðlabanka Íslands að ihuga að beita aukinni bindiskyldu hjá innlánsstofnunum og huga að öðrum mögulegum aðgerðum,
- að leita eftir samstarfi í anda þjóðarsáttar við aðila vinnumarkaðarins, samtök bænda, öryrkja, aldraðra og fleiri um frekari aðgerðir til að koma á stöðugleika.

Því miður náðu þessar tillögur Vinstri grænna ekki fram að ganga. Forustumenn ríkisstjórnarinnar neituðu með öllu að horfast í augu við vandann. Þess ber þó að geta að fyrir síðustu alþingiskosningar, í maí 2007, virtist vera vaxandi skilningur meðal stjórnmalaflokka á að hlé yrði að gera á stóriðjuframkvæmdum. Núverandi iðnaðarráðherra, Össur Skarphéðinsson, skrifaði til að mynda á heimasíðu sína skömmu fyrir kosningar að: „Í bili skiptir hins vegar ekki síðra máli að frekari stórframkvæmdir séu í takt við þenslu og hagsveiflu. Davíð Oddsson, seðlabankastjóri, lýsti því með dramatískum hætti, að frekari stóriðja kæmi í veg fyrir að hægt yrði að ná niður verðbólgu og viðskiptahalla, og hún græfi því undan genginu til langs tíma. Orð hans hafa hugsanlega riðið baggamuninn í kosningunni í Firðinum, og líklega kann Geir H. Haarde kvalara sínum litlar þakkir. Sérstaklega í ljósi orða seðlabankastjóra er óráð að ana út í öll þau ótrúlegu áform sem stjórnarliðar hafa sett fram um stóriðju í Straumsvík, Helguvík, Þorlákshöfn, og víðar á landinu. Við eigum við núverandi aðstæður að slá stóriðju á frest, taka okkur tíma til að hrinda í framkvæmd stefnu Samfylkingarinnar um Fagra Ísland ...“

Slík sjónarmið reifuðu einnig núverandi utanríkisráðherra og formaður Samfylkingarinnar, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, sem og núverandi umhverfissráðherra, Þórunn Sveinbjarnardóttir. Þessar áhyggjur náðu meira segja inn í raðir Sjálfstæðisflokksins í formi hægri grænna málsvara eins og Illuga Gunnarssonar og Guðlaugs Þórs Þórðarsonar. Sem sagt, áður en núverandi ríkisstjórn var mynduð lá stóriðjustefnan ekki eingöngu undir ámæli vegna þeirra umhverfissfórna sem hún leiðir af sér heldur reyndist einnig vaxandi skilningur á óæskilegum áhrifum hennar á efnahagslífið.

Áhyggjur manna hafa samt ekki reynst meiri en þær að enn liggur ekki fyrir heildaræðisemismat á stóriðju- og stórvirkjanaframkvæmdum fyrir þjóðarbúið þrátt fyrir tillögur þingflokks Vinstri grænna þess efnis sem og endurteknar ábendingar OECD (Efnahags- og framfarastofnun Evrópu). Í Íslandsskýrslu OECD frá því sumarið 2006 komu fram ríkar efasemdir um arðsemi stóriðjuframkvæmda (sjá OECD Policy Brief, júlí 2006, Economic Survey of Iceland).

„Stórfjárfestingar í áltengdri starfsemi fara vaxandi með hverri nýrri umferð (cycle to cycle) á Íslandi. Ríkisstjórnin hvetur til slíkra fjárfestinga til að koma í notkun miklum endurnýjanlegum orkuaudlindum landsins og eru nú þrjú slík verkefni á undirbúningsstigi og það áður en yfirstandandi framkvæmdum er lokið. Til samans eru þessi þrjú nýju verkefni allt að einum og hálfum sinnum stærri en þau sem nú standa yfir sem aftur voru mun tröllvaxnari en verkefni á 10. áratugnum. Frá sjónarhóli stöðugleikamarkmiða er tímasetning hvers og eins af slíkum verkefnum, afgerandi. Ný stór fjárfestingaverkefni ættu ekki að hefjast fyrir en tekist hefur að komast fyrir ójafnvægi í hagkerfinu og dregið hefur úr verðbólguþrýstingi. Það sem meira er ef öll þessi nýju verkefni fara af stað mun hlutur álframleiðslu í heildarvöruútflutningi landsins líklega fara yfir 50% sem þýðir afturhvarf til þess ástands þegar sjávarvörur voru yfirgnæfandi hluti útflutnings á Íslandi. Þó hlutdeild álframleiðslunnar í heildarverðmætasköpun nú verði að vísu mun minni. Þetta þýðir að taka þarf til skoðunar

áhrifin af frekari stækkun áliðnaðarins á viðkvæmni (hviklyndi; óstöðugleika) hagkerfisins (volatility). Að síðustu vaknar spurningin um heildarhagkvæmni slíkra verkefna. (Finally there is a question as to the overall net benefits of such projects.) Eins og stungið var upp á í síðustu úttekt ætti að meta frekari aukningu orkufreks iðnaðar á breiðum grunni með gagnsærri hagkvæmnisgreiningu (cost benefit framework) þar sem teknir eru til greina þættir eins og hæfilegt endurgjald fyrir nýtingu náttúruauðlinda, umhverfisáhrifin og áhættan og áhrifin á hagkerfið og framvindu þess. Hingað til hefur slík víðtæk úttekt, sem mundi gera mögulegt að meta hvort verkefni eru hagkvæm fyrir landið og í þau eigi að ráðast, ekki verið gerð ...“

Staðan nú.

Allt fram til þessa dags hafa bæði fyrrverandi og núverandi ríkisstjórnir hundsáð þau fjölmörgu og sterku aðvörunarorð sem uppi hafa verið frá ólíkum aðilum, innlendum sem erlendum, allt frá árinu 2004. Reyndar hafa margar aðgerðir og ráðstafanir stjórnvalda virkað eins og olía á eld verðbólgu, viðskiptahalla og jafnvægisleysis í þjóðarbúskapnum. Staða efnahagsmála er því vægast sagt tvísýn um þessar mundir og ákaflega vandasöm sigling fram undan á sviði hagstjórnar. Andvaraleysi og mistökum af því tagi sem gerð hafa verið allt frá árinu 2004 og til þessa dags verður nú að linna. Í því frumvarpi sem hér er lagt fram er kveðið á um viðamiklar aðgerðir til að vinna ofan af jafnvægisleysinu í hagkerfinu, styrkja undirstöður hagkerfisins, einkum með því að efla Seðlabankann og takast á við innra ójafnvægi í landinu, einkum á sviði atvinnu- og byggðaðþróunar. Gerð er grein fyrir einstökum efnisþáttum þeirra aðgerða sem frumvarpið boðar í athugasemdum um einstakar greinar, en í reynd tala ákvæði frumvarpsins að mestu leyti fyrir sig sjálf.

Aðgerðir núverandi ríkisstjórnar fram að þessu hafa verið fálmkenndar og hikandi. Þótt það sé vissulega mikilvægt að samningar, sem nú eru til afgreiðslu, tókust milli aðila á almennum vinnumarkaði og ríkisstjórnin hafi þar lagt nokkuð af mörkum þá eru þeir bundnir því að verðbólga náist þannig niður á næstu mánuðum að kaupmáttur haldist. Ef ekki, þá eru samningarnir lausir að ári. Eins er ósamið við opinbera starfsmenn og því er áfram talsverð óvissa um stöðuna í kjaramálum. Mótvægisáðgerðir ríkisstjórnarinnar vegna niðurskurðar þorskafla sem litu seint um síðir dagsins ljós síðasta haust voru gagnrýndar frá byrjun. Þær þóttu ómarkvissar og ekki ná til þeirra sem í mestri þörf væru. Gefið hefur verið í skyn að endurskoðun þeirra sé í gangi, en ekkert liggur fyrir um hvað út úr því kemur.

Þegar litið er til helstu hagstærða um þessar mundir og staðan metin má segja að eftirfarandi einkenni ástandið:

- Verðbólga virðist föst á bilinu 6–8% sem er langt yfir þeim 2,5%, viðmiðunarmörkum sem Seðlabankinn vinnur eftir. Ekki er útlit fyrir að óbreyttu að verðbólgan hjaðni á næstunni. Búast má við verulegum hækkunum matvælavæðs bæði á innfluttri matvöru og þeirri sem framleidd er innan lands, áframhaldandi hækkun olíuverðs er allt eins líkleg og lækkun, minna virðist hafa dregið úr almennri neyslu en gert var ráð fyrir, a.m.k. enn sem komið er og gengi krónunnar er líklegra til að lækka en hitt.
- Skuldir heimilanna eru meðal þeirra hæstu í heimi en nú eru þær um rúmlega 240% af ráðstöfunartekjum. Þetta hlutfall var 80% árið 1990, 140% árið 1998 og 200% árið 2005. Skuldaaukningin hefur því verið gríðarlega hröð og mikil sem undirstrikar þá staðreynd að svokallað góðæri megi að drjúgum hluta rekja til aðgangs fólks að lánsfé og aukinnar skuldsetningar.
- Uppsöfnun erlendra skulda þjóðarbúsins í heild hefur einnig verið mjög hröð. Á síðastliðnum fjórum árum (2004 til og með 2007) hafa hreinar erlendar skuldir, að áhættufjármagni slepptu, farið úr um 100% í vel yfir 200% af vergri landsframleiðslu.

- Mikið vantar upp á innra jafnvægi í hagkerfinu. Mikill hagvöxtur og umsvif hafa verið á höfuðborgarsvæðinu og tímabundin ofpensla gekk yfir miðsvæði Austurlands en flest önnur svæði á landsbyggðinni hafa upplifað neikvæðan hagvöxt. Um þetta má fræðast nánar í nýlegri skýrslu frá Háskóla Íslands.
- Stýrivextir Seðlabankans eru 13,75% og eru þar með þeir hæstu sem þekkjast í þróuðum hagkerfum. Seðlabankinn metur það svo að forsendur skorti til að vaxtalækkunarferli geti hafist.
- Þótt viðskiptahallinn hafi dregist nokkuð saman milli ára 2006 og 2007 er hann þó enn allt of mikill og skuldasöfnun erlendis heldur áfram. Árið 2006 varð algert metár í viðskiptahalla en þá var hann nálægt 26% af vergri landsframleiðslu eða um 300 milljarðar kr. Viðskiptahallinn var þar með af svipaðri stærðargráðu og fjárlög ríkisins, þjóðarþúið vantaði fjórðu hverja krónu til að eiga fyrir fjárfestingum sínum og neyslu gagnvart útlöndum, við lifðum á erlendum lánunum í þrjá mánuði af tólf.
- Sveiflur á gengi krónunnar reynast viðskiptalífínu og heimilunum að sjálfsögðu alltaf erfiðar. Þessar sveiflur eru þó miklu fremur afleiðingar hagstjórnarmistaka en að gjaldmiðillinn sé orsök eða vandamál í sjálfu sér. Krónan er ekki orsök erfiðleika hagkerfisins heldur tæki sem sveiflast vegna ójafnvægis innan þess. Einhliða upptaka evru hefur nú verið slegin út af borðinu sem kostur í stöðunni og evran er ekki lausnarorðið við þeim vanda sem við blasir, líkt og þingmennirnir Bjarni Benediktsson og Illugi Gunnarsson, bentu á í grein sinni í Morgunblaðinu nýverið: „Nokkuð hefur borið á umræðu um að innganga í ESB og upptaka evru geti leyst þann vanda sem nú er fyrirsjáanlegur í fjármálageiranum. Augljóst er að svo er ekki. Innganga í ESB tæki nokkur ár, þjóðaratkvæðagreiðsla þyrfti að fara fram og allsendis óvíst hvernig slík atkvæðagreiðsla færi og má benda á reynslu Norðmanna í þeim efnum. Jafnframt tæki einhver ár að komast í myntsamstarfið eftir inngöngu. Umræða um ESB og evru er því einungis flótti frá því verkefni sem við stöndum nú frammi fyrir.“
- Loks er rétt að nefna gerbreytta stöðu á fjármálamörkuðum. Hlutabréf erlendis, líkt og hér, hafa hríðfallið í verði og er ekki ljóst hvenær vænta má hækkana aftur á mörkuðum. Fyrirverandi seðlabankastjóri Bandaríkjanna, Alan Greenspan, sagði nýverið að lækkanir á mörkuðum nú væru vísbending um enn dýpri kreppu en menn hafa upplifað til að mynda árið 2001. Bakslag á mörkuðum hefur einnig takmarkað framboð af ódýru lánsfé og finna íslenskar fjármálastofnanir fyrir þeim breytingum enda hafa þær farið geyst undir formerkjum íslensku útrásarinnar. Alveg eins og rétt er að vara við því að kenna gjaldmiðli landsins um ófarir í efnahagsmálum, þá er ekki hægt að grípa til þess að kenna núverandi óhagstæðum ytri skilyrðum alfarið um stöðu innlendra efnahagsmála. Hér skal undirstrikað að sterkar vísbendingar og síðan sannanir fyrir ójafnvægi í efnahagsmálum og grafalvarlegri þróun komu fram löngu áður en samdráttur á alþjóðlegum fjármálamörkuðum hófst í nóvember 2007. Hátt olíuverð, hækkandi matvælaverð og óróleiki á alþjóðlegum fjármálamörkuðum hafa sín áhrif og við það verður að glíma. Efnahags- og hagstjórnarvandi Íslendinga nú um stundir er hins vegar djúptækari, löngu fyrir til kominn, að verulegu leyti heimatilbúinn og innlendur og á þeim grunni verður að takast á við hann. Ímyndarherferðir á erlendri grundu munu ekki lagfæra innra ójafnvægi, svo sem mismunandi hagvöxt eftir landshlutum, ekki verða okkur til bjargar ef við endurtökum leikinn og dælum ofvöxnum stóriðjuframkvæmdum inn í hagkerfið, ekki ná niður fyrir okkur stýrivöxtunum og ekki lækka verðbólgu né stöðva vöxt erlendra skulda. Íslenskt samfélag með sterkum innviðum sínum hefur alla burði til að vinna sig í gegnum núverandi erfiðleika og það mun auðvitað takast. En, því fyrir sem farið verður

af alvöru að horfast í augu við vandann, viðurkenna mistök undangenginna ára og læra af þeim og snúa sér að því að ná tökum á ástandinu, því betra.

Kostnaður ríkissjóðs vegna aðgerða.

Kostnaður ríkissjóðs vegna aðgerða sem leiða mundu af frumvarpinu er erfitt að áætla með fullri nákvæmni. Líta ber á þann kostnað sem yrði samfara aðgerðum til að styrkja stöðu Seðlabankans og dýpka innlendan skuldabréfamarkað sem langtímafjárfestingu er skila mundi góðum arði bæði í formi sterkari Seðlabanka með traustan fjárhag og í heilbrigðara efnahagslífi almennt. Svipaðar röksemdir má reyndar færa fram fyrir ráðstöfunum á grundvelli frumvarpsins í heild, enda er að uppistöðu til um fjárfestingar að ræða. Heimildir til beinna tölusettra útgjalda samkvæmt frumvarpinu eru upp á 14,3 milljarða kr. árin 2008 og 2009 og skiptast með eftirfarandi hætti:

- 5 milljarðar kr. til sveitarfélaga,
- 5 milljarðar kr. til framkvæmda og jöfnunaraðgerða innan lands,
- 3 milljarðar kr. til að auka fjölbreytni og örva nýsköpun í atvinnumálum,
- 100 milljónir kr. til eflingar Fjármálaeftirlitsins,
- 200 milljónir kr. til umhverfisaðgerða.

Auk þessa hlytist einhver kostnaður af starfsemi þjóðhagsráðs og eftir atvikum einnig af undirbúningi og framkvæmd aðgerðanna að öðru leyti en þar yrði um óverulegar viðbótarupphæðir að ræða. Það er skoðun flutningsmanna að leitun sé á betri fjárfestingarkosti um þessar mundir fyrir ríkissjóð og þjóðarþúð allt en að grípa til skynsamlegra ráðstafana sem endurheimt geti og tryggt til frambúðar efnahagslegan stöðugleika. Sala skuldabréfa innan lands og aukinn sparnaður mundi samkvæmt aðgerðunum binda mun meira fé en færi í umferð í formi framkvæmda og jöfnunaraðgerða og er því ekki ástæða til að óttast þensluáhrif af völdum aðgerðanna heldur þvert á móti. Ríkissjóður stendur vel og nú er tvímælalaust þörf fyrir að beita styrk hans á jákvæðan hátt í þágu brýnna hagstjórnaraðgerða.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. eru skýrð markmið og megingiltangur þeirra aðgerða sem frumvarpið felur í sér. Verðbólga hefur verið yfir viðmiðunarmörkum Seðlabankans síðan á miðju ári 2004 og er enn allt of mikil, þrátt fyrir hina gríðarlega háu stýrivexti. Eitt af forgangsatridum allra hagstjórnaraðgerða hlýtur því að vera að ná henni niður. Ákvæði kjarasamninga milli Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins gera ráð fyrir að þeir verði endurskoðaðir í febrúar á næsta ári og verða þeir aðeins framlengdir ef tökum verður náð á verðbólgunni. Tíminn fram að endurskoðun er stuttur og því brýnt að ráðast í markvissar aðgerðir svo ekki komi til uppsagnar kjarasamninga. Þess ber líka að geta að enn er ósamið við opinbera starfsmenn en sannfærandi aðgerðaáætlun um að koma á jafnvægi í þjóðarbúskapnum gæti reynst mikilvægur liður í að liðka fyrir þeim samningum. Önnur birtingarform jafnvægisleysisins, svo sem gríðarmikill viðskiptahalli, óstöðugt gengi krónunnar, hin óhemjulega vaxtabyrði atvinnulífs og heimila vegna hárra vaxta á innlendum skuldum og almenn óvissa og óstöðugleiki eru allt samhangandi vandamál sem vinna verður bug á.

Um 2. gr.

Umtalsverð styrking gjaldeyrisforðans er skynsamleg og í raun nauðsynleg aðgerð til að verja krónuna fyrir óæskilegum sveiflum og auka tiltrú manna á gjaldmiðlinum. Þó er ljóst að aðstæður á erlendum mörkuðum eru þannig um þessar mundir að slík umtalsverð erlend

lántaka gæti orðið nokkuð kostnaðarsöm. Vakin er athygli á því að hér er um heimildar-ákvæði að ræða sem að sjálfsögðu er skynsamlegt að nýta eftir því sem aðstæður leyfa. Með 80 milljarða kr. aukningu gjaldeyrisvarafordans yrði hann kominn í nálægt 250 milljarða kr. og hefði þá þrefaldast á fáeinum árum. Ef öll þessi aukning gjaldeyrisvarafordans og 40 milljarða kr. innlent skuldafjárútbóð að auki yrði nýtt til að auka eigið fé Seðlabankans væri þar orðið um mjög mynduga aðgerð að ræða sem sýndi einbeittan vilja af hálfu stjórnvalda til að treysta undirstöður fjármálastofnana, gjaldmiðilsins og hagkerfisins í heild með öflugum Seðlabanka sem bakhjarli. Hinn megintilgangur skuldabréfaútgáfu innan lands, fyrir utan að afla fjár til að auka eigið fé Seðlabankans, er að dýpka innlendan skuldabréfamarkað.

Um 3. gr.

Almennur sparnaður í íslenska hagkerfinu er tiltölulega lítill og hefur farið lækkanði. Þjóðhagslegur sparnaður eru kominn um eða undir 10% af VLF. Vissulega skiptir lögbundinn og fjáls lífeyrissparnaður gríðarlega miklu máli en engu að síður er mikilvægt fyrir þjóðar-
 arbúið í heild að almennur sparnaður aukist þar til viðbótar. Útgáfa sparnaðarskuldabréfa af þessu tagi mundi vissulega verða til þess að ríkissjóður yrði af einhverjum skatttekjum og að sjálfsögðu er þess ekki að vænta að öll sala slíkra bréfa kæmi fram sem hreinn viðbótarsparnaður. Engu að síður er æskilegt að hvetja til aukins almenns sparnaðar og skattfrelsi fjármagnstekna ætti að verka umtalsvert hvetjandi í þeim efnum. Til lengri tíma liggja hagsmunir ríkissjóðs í því að hægt sé að ná tókum á efnahagsástandinu eins og aðgerðir af þessu tagi stuðla að. Þó að ríkissjóður beri af því einhvern kostnað að dýpka skuldabréfamarkaðinn og fjölga sparnaðarmöguleikum með þessum hætti þá er það örugglega góð fjárfesting í formi heilbrigðara ástands í framtíðinni.

Um 4. gr.

Afkoma og skuldastaða margra sveitarfélaga er algjörlega óviðunandi enda hafa þau þurft að taka við nýjum verkefnum frá ríkinu án þess að nægar tekjur hafi fylgt með auk þess sem kröfur um þjónustu aukast og ný verkefni bætast við, svo sem á sviði umhverfismála. Sveitarfélög, einkum á landsbyggðinni, hafa einnig glímt við fólksfækkun sem þýðir tekju-
 missi fyrir þau án þess að þjónustuútgjöld og rekstrarkostnaður minnki sem nokkru nemi. Ofan á þetta bætist nú samdráttur í þorskafla og fyrirsjáanlegir erfiðleikar í landbúnaði. Nýlegar mótvægisáðgerðir ríkisstjórnarinnar tóku ekki á stöðu sveitarfélaganna svo neinu næmi en það verður auðvitað að gera og sveitarfélögin eru eðlilegasta og nærtækasta tækið þegar koma þarf aðstoð til viðkomandi svæða og íbúa þeirra.

Um 5. gr.

Til að takast á við innra ójafnvægi í hagkerfinu er nauðsynlegt að grípa til sértækra aðgerða á þeim svæðum sem hafa orðið út undan í auknum hagvexti síðustu ára. Afar brýnt er að snúa þeirri neikvæðu þróun við og jafna lífskjör og aðstæður landsmanna án tillits til búsetu. Greinin gerir ráð fyrir því að ríkisvaldið grípi til allumfangsmikilla aðgerða til að auka framkvæmdir á samdráttarsvæðum og geti einnig sett fjármuni í jöfnunaraðgerðir, svo sem að jafna flutningskostnað, aðgengi að menntun og annarri opinberri þjónustu, lækka húshitunarkostnað á köldum svæðum og fleira þvíúmlíkt. Þá er ekki síst mikilvægt að beina uppbyggingu að störfum sem nýtast konum einkum og sér í lagi og aðgerðum sem gagnast mega til að vinna á kynbundnum launamun um leið og spornað er við kyngreindum búferlaflutningum innan lands.

Um 6. gr.

Samkvæmt greininni er gert ráð fyrir að umtalsverðum fjármunum verði varið til að auka fjölbreytni og örva nýsköpun í atvinnumálum um allt land á árunum 2008 og 2009. Áherslan verði færð frá fáum og risavöxnum stóriðjuverkefnum með tilheyrandi umróti, bæði svæðisbundið og í efnahagslegu tilliti á landsvísu, yfir í fjölbreytta nýsköpun. Að öðru leyti skýrir greinin sig sjálf.

Um 7. gr.

Í samræmi við aukin umsvif og stærð fjármálafyrirtækja í íslenskum þjóðarbúskap og þar með aukna ábyrgð Fjármálaeftirlitsins er gert ráð fyrir sérstöku framlagi úr ríkissjóði til að efla starfsemi þess. Einkum verði þá hugað að því að efla fagþekkingu og burði Fjármálaeftirlitsins til að meta áhættu og greina getu fjármálafyrirtækja til að standast áföll.

Um 8. gr.

Greinin skýtur lagalegum stöðum undir frestun frekari stóriðjufjárfestinga og síðan til að stjórn og eftir atvikum tímasetja slíkar framkvæmdir í takt við rými fyrir stórframkvæmdir og stórfjárfestingar í hagkerfinu. Í krafti laganna gætu stjórnvöld gengið til samninga við aðila sem undirbúið hafa slíkar framkvæmdir og samið við þau um að fresta framkvæmdum eða falla frá þeim og greiða einhvern hluta áfallins kostnaðar. Sama ætti við um útlagðan kostnað vegna virkjunarrannsókna sem ríkið gæti þá orðið eigandi að, a.m.k. um sinn, féllust viðkomandi aðilar ekki á að geyma sínar undirbúningsrannsóknir. Einnig yrði stjórnvöldum heimilt að fresta útgáfu leyfa þegar leyfisskyld starfsemi á í hlut. Samtímis yrði ýmsum aðgerðum á sviði umhverfismála hraðað.

Um 9. gr.

Þörf er á víðtæku samstarfi allra helstu burðarása íslensks þjóðarbúskapar til að glíma við þau viðfangsefni sem við blasa í efnahagslífinu. Til að slíkt þjóðarsáttarandrámsloft skapist og samræmdur taktur náist í hagstjórn þarf víðtækt samráð og samvinnu allra stjórnmalaflokka og helstu hagsmunaaðila á vinnumarkaði, í atvinnulífi og á fjármálamarkaði. Því er lagt til að skapa, næstu tvö árin a.m.k., slíkan samráðsvettvang, þjóðhagsráð, þar sem fulltrúar stærstu hagsmunaaðila landsins vinni með stjórnvöldum, veiti ráðgjöf og fylgist með framvindu aðgerða sem miði að því að endurheimta efnahagslegan stöðugleika.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæðið skýrir sig í raun sjálf. Eðlilegast er að í kjölfar setningar sérlaga af þessu tagi verði fjárheimildir færðar yfir á hefðbundið form með fjáraukalögum fyrir árið 2008 og síðan verði þær að sjálfsögðu hluti fjárlaga ársins 2009. Í fjáraukalögum og síðan fjárlögum má þá eftir atvikum setja nánari reglur um meðferð fjárveitinganna en hér er gert.

Fskj. 1.

Úr Hagvísunum Seðlabanka Íslands.
(Febrúar 2008.)

Yfirlit efnahagsmála.

Verðbólga jókst í febrúar. Tólf mánaða verðbólga mældist 6,8% eftir hækkun vísitölu neysluverðs um 1,38% frá fyrri mánuði. Hafa ber í huga að mæling fer nú fram um miðjan hvern mánuð (sjá skýringar). Mest áhrif á vísitöluna hafði hækkun kostnaðar vegna eigin bifreiðar um 2,5% (vísitöluáhrif 0,36%). Helmingur hækkunarinnar skýrist af hækkun bensínverðs og afgangurinn að mestu leyti af verðhækkun nýrra bifreiða. Verð á fötum og skóm hækkaði um 9% vegna útsöluloka (áhrif 0,35%). Verðlag dagvöru hækkaði um 0,9% (áhrif 0,12%). Hækkun kostnaðar vegna eigin húsnæðis um 1% hafði 0,2% áhrif til hækkunar vísitölnnar. Þar af skýrast 0,15% af hækkun vaxta og 0,05% af hækkun markaðsverðs húsnæðis. **Kjarnavísitölur 1 og 2** hækkuðu báðar um 1,3% og hafa hækkað um 6,4% og 6,6% sl. tólf mánuði. Hagstofa Íslands birti í febrúar í fyrsta sinn **kjarnavísitölu 3** sem er kjarnavísitala 2 án áhrifa breytinga raunvaxta á húsnæðislið vísitölnnar. Kjarnavísitala 3 án skattaáhrifa er mælikvarði á **undirliggjandi verðbólgu** og hefur hækkað um tæp 8% sl. tólf mánuði. **Vísitala neysluverðs án húsnæðis** hækkaði um 1,55% frá fyrri mánuði og hefur hækkað um 3,9% sl. tólf mánuði. Að áhrifum skattalækkunar undanskildum var verðbólga án húsnæðis 6,4%.

Vísendingar um eftirspurn í janúar benda flestar til töluverðs en þó hægari vaxtar en á fjórðungnum á undan. Ársvöxtur **dagvöruveltu** nam 12½% að raunvirði í janúar en 13½% á síðasta fjórðungi ársins 2007. **Greiðslukortavelta** einstaklinga innanlands jókst um 7½% að raungildi í janúar frá sama tíma í fyrra, en hafði aukist um 11½% á fjórðungnum á undan. Hægari vöxtur skýrist nær eingöngu af samdrætti í debetkortaveltu (2%) en kreditkortavelta jókst um 15½%. **Nýskráningum bifreiða** fjölgaði töluvert meira milli ára í janúar en á fjórðungnum á undan, eða um 60%, en þeim hafði fjölgað um tæplega 40% á síðasta fjórðungi ársins 2007. Slæmt tíðarfar skýrir líklega heldur minni (4%) **sementssölu** í janúar en á sama tíma í fyrra .

Væntingavísitala Gallup lækkaði töluvert í febrúar eftir að hafa nánast staðið í stað frá því í nóvember sl. Tiltrú neytenda á núverandi ástandi í efnahags- og atvinnumálum minnkadi verulega frá fyrri mánuði. Væntingavísitalan lækkaði mest á meðal fólks í tekjulægsta hópnum.

Vöruviðskipti við útlönd voru óhagstæð um 9½ ma.kr. í desember. Verðmæti **vöruinnflutnings** án skipa og flugvéla jókst um 26% á föstu gengi frá sama mánuði í fyrra og verðmæti **vöruútflutnings**, einnig án skipa og flugvéla, um rúmlega 31%. **Vöruviðskiptahallinn** nam tæplega 88 ma.kr. á síðasta ári sem er rúmlega 40% minni halli en árið á undan reiknað á föstu gengi. Án skipa- og flugvéla viðskipta var hallinn 17% minni. Heildarverðmæti vöruinnflutnings á föstu gengi stóð nánast í stað milli ára en verðmæti vöruútflutnings jókst um rúmlega fjórðung. Að magni til dróst innflutningur saman um 3%, sem einkum skýrist af 12% samdrætti innfluttrar fjárfestingarvöru og 9% samdrætti innfluttra flutningatækja. Innflutningur mat- og neysluvöru jókst hins vegar um 8%. Innflutningur hrá- og rekstrarvöru stóð nánast í stað milli ára. Heildarmagn vöruútflutnings jókst um 22% á árinu og skýrist að mestu af 46% meiri útflutningi áls undir lok ársins. Útflutningur sjávarafurða dróst saman um 4%.

Útflutningsverðmæti sjávarafurða árið 2007 jókst um 4,4% milli ára á föstu gengi, þrátt fyrir 3,1% samdrátt aflaverðmætis. Útflutningur áls jókst um 47% að magni til milli ára í

fyrri og útflutningsverðmæti þess á föstu gengi um 43%. Álverð hefur hækkað það sem af er ári og var 13% hærra fyrstu 3 vikur febrúar en að meðaltali í janúar. Á sama tíma var olfuverð á alþjóðamarkaði um 2% hærra.

Vísendingar af **vinnumarkaði** benda til að eftirspurn eftir vinnuafli sé enn nokkur. **Nýskráningar starfsmanna** hjá Vinnumálastofnun voru heldur fleiri í janúar en í desember og einnig fleiri en á sama tíma í fyrra. Það sama á við um fjölda endurskráninga hjá stofnuninni. **Atvinnuleysi** að teknu tilliti til árstíðarsveiflu stóð í stað milli mánaða í janúar og var 0,8%. **Launavísitala** fyrir vinnumarkaðinn í heild hækkaði um 1,3% í janúar og nam ársþéttun vísitölunnar 6,2%. Þrátt fyrir að vera minnsta ársþéttun frá desembermánuði 2004 er þetta ekki vísending um kólnun á vinnumarkaði heldur stafar af því að meirihluti starfsmanna á almennum vinnumarkaði fékk ekki launahækkun 1. janúar sl. þar sem nýjir kjarasamningar voru ekki undirritaðir fyrr en um miðjan febrúar. Launahækkanir þeirra kjarasamninga munu koma fram í vísitölunni á næstu mánuðum.

Reglulegur **tekjuafgangur ríkissjóðs**, án eignasölu og óreglulegra liða nam 63 ma.kr. og var 3 ma.kr. minni að raungildi á árinu 2007 en árið á undan. **Útgjöld** jukust um 10% milli ára að raungildi en höfðu aukist um ½% árið á undan. Útgjöld vegna fjárfestingar og viðhalds jukust mest, eða um 55%. Ársvöxtur útgjalda var heldur meiri á síðasta þriðjungi ársins en á árinu öllu eða um 15½%. Reglulegar rauntekjur ríkissjóðs jukust um 6½% milli ára sem er jafn mikil aukning og var árið á undan. Tekjur af **virðisaukaskatti** hækkuðu nokkru meira að raungildi milli ára á síðasta ársþriðjungi (13%) en á árinu öllu (10%) ef leiðrétt er fyrir lækkun skatthlutfallsins í mars. Án leiðréttingar hækkuðu rauntekjur af virðisaukaskatti um rúm 5% árið 2007. Tekjur af **fjármagnstekjuskatti** jukust umtalsvert á árinu 2007 eða um rúm 44% að raungildi. Hins vegar jukust tekjur af **tekjusköttum** einstaklinga og tryggingagjaldi einungis um 1½% umfram neysluverð á árinu 2007 en þær drógust saman um 4% á seinni hluta ársins. Bæði vaxtagjöld (65%) og -tekjur (51%) hækkuðu umfram verðlag vegna lánveitinga og eignakaupa.

Í janúar hækkaði **staðgreiðsluverð íbúðarhúsnæðis** á höfuðborgarsvæðinu um 1,1% að teknu tilliti til árstíðarsveiflu og nam ársþéttunin 14%. Á undanförunum þremur mánuðum hefur mátt greina minnkandi veltu á íbúðamarkaði á höfuðborgarsvæðinu eftir að tekið hefur verið tillit til árstíðarsveiflu.

Útlán innlánsstofnana án áætlaðrar gengis- og verðuppfærslu jukust í janúar um tæplega 43% frá fyrra ári.

Raunstyrivextir miðað við liðna verðbólgu voru einni prósentu lægri í febrúar en í janúar og 0,4 prósentum lægri miðað við verðbólguálag ríkisbréfa hinn 22. febrúar miðað við janúarlök eða 11%. **Vaxtamunur** þriggja mánaða millibankavaxta við útlönd minnkaði um 0,4 prósentur á sama tíma. **Ávöxtunarkrafa verðtryggðra** íbúðabréfa var 0,1 til 0,6 prósentum lægri fyrstu þrjár vikur febrúar en í janúar og lækkaði ávöxtunarkrafa stystu bréfanna mest. Á sama tíma stóð **ávöxtunarkrafa óverðtryggðra** ríkisbréfa í stað eða lækkaði lítillega. Mest lækkun varð á bréfi á gjalddaga í desember 2008 eða 0,5%. **Framvirkir vextir** á markaði hafa lækkað lítillega frá síðustu útgáfu Hagvísu. **Skuldatryggingar** íslensku bankanna á alþjóðamarkaði hafa hækkað það sem af er febrúarmánuði sem og vísitala evrópskra banka. **Framvirk gjaldeyrisstaða** bankanna var að meðaltali 10 ma.kr. meiri fyrstu þrjár vikur febrúarmánaðar samanborið við mánuðinn á undan. Á sama tíma var vísitala meðalgengis miðað við víða vöruviðskiptavog rúmlega 3½% hærri. **Úrvals vísitala hlutabréfa** var að meðaltali 7% lægri fyrstu þrjár vikur febrúar en í janúar. Er það meiri lækkun en varð á sameiginlegri vísitölu allra hlutabréfamarkaða Norðurlandanna (0,9%), á

Nikkei 225 (4,1%), á evrusvæðinu (5,4%), á FTSE 350 (2,3%) og á MSCI hlutabréfavísitölu helstu nýmarkaðsríkja (2,8%).

Verðbólga hefur aukist töluvert í flestum viðskiptalöndunum að undanfögnu vegna hækkunar matvæla- og olíuverðs. Verðbólga jókst í Bandaríkjunum úr 4,1% í 4,4% í janúar og á evrusvæðinu jókst verðbólga um 0,1 prósentu í 3,2%. Verðbólga í Kína var 7,1% í janúar. Frá síðustu útgáfu Hagvísu hefur Seðlabanki Bandaríkjanna lækkað **stýrivexti** sína um 0,5 prósentur og sá breski um 0,25 prósentur en seðlabankar Svíþjóðar, Ástralíu og Tékklands hafa hækkað stýrivexti um 0,25 prósentur og seðlabanki Póllands hefur tvívegis hækkað stýrivexti sína um 0,25 prósentur.

Í Hagvísu er notast við talnagögn sem tiltæk voru 27. febrúar 2008.

Fskj.2.

Samantekt og tillögur úr skýrslu OECD um Ísland 2008. (Janúar 2008.)

Útdráttur.

Í kjölfar mikilvægra skipulagsbreytinga og erlendra fjárfestingar hefur íslenska hagkerfið gengið í gegnum skeið mikils hagvaxtar sem leiddi af sér umtalsvert innra og ytra ójafnvægi. Þótt nýlega hafi hægt á hagvexti og dregið úr ójafnvæginu hefur aðlögunin verið ójöfn en launaþróun, betri fjármögnunarskilyrði og aðgerðir stjórnvalda kyntu aftur undir eftirspurn og verðbólguþrýstingi á árinu 2007. Hagkerfið er sveigjanlegt en áfram viðkvæmt fyrir viðhorfi erlendra fjárfesta eins og sveiflur í gengi og verði hlutabréfa nýlega eru til marks um. Það er því höfuðverkefni stjórnvalda að endurheimta stöðugleika með því að tryggja að áfram muni draga úr ójafnvægi. Því til viðbótar er nauðsynlegt að efla getu bæði peningamála- og ríkisfjármálastjórnarinnar til að draga úr sveiflum í hagkerfinu og koma í veg fyrir að meiri háttar ójafnvægi skjóti aftur upp kollinum. Til lengri tíma litið eru horfur á útgjaldaþrýstingi á mörgum sviðum og því er það eitt höfuðverkefna stjórnvalda að endurskoða heilbrigðiskerfið. Þótt opinber fjármál séu á heildina litið í góðu lagi eru heilbrigðismál (sem eru að miklu leyti fjármögnuð af hinu opinbera) uppspretta mikils útgjaldaþrýstings. Heilbrigðisástand er mjög gott, en kerfið er dýrt sem bendir til að auka þurfi hagkvæmni í ráðstöfun fjármuna. Aðalefni þessarar skýrslu er sem hér segir:

Koma þarf fljótt á stöðugleika.

- Það þarf að koma skýrt fram að Seðlabankinn hiki ekki við að herða aðhald í peningamálum enn frekar ef nauðsyn krefur til að halda verðbólguvæntingum við verðbólgu-markmiðið. Til að styðja við trúverðugleika peningastefnunnar væri það hjálplegt ef aðilar í ríkisstjórn virtu sjálfstæði Seðlabankans við að marka stefnuna.
- Á meðan eftirspurnar- og verðbólguþrýstingur er fyrir hendi er mikilvægt að forðast þensluhvetjandi aðgerðir í ríkisfjármálum. Eftir því sem tók eru á er einnig mikilvægt að stóriðjufjárfestingar verði innleiddar í hægum skrefum. Í öllu falli ættu þær ekki að eiga sér stað án undangengins mats sem bæði er gegnsætt og heildstætt og tekur til kostnaðar og ábata (og innifelur umhverfisáhrif).

Styrkja þarf þjóðhagslega stefnumörkun.

- Þegar dregið hefur úr sveiflum í verðbólgu er nauðsynlegt að styrkja rammagerð fjárlaga með því að nota útgjaldaþak á nafnverði til margra ára í samræmi við verðbólgu markmið. Innleiða þarf samskonar fjármálareglur fyrir sveitarfélög, með útgjaldatakmörkunum. Þetta myndi auka framlag fjármálastefnunnar til þjóðhagslegs jafnvægis og styrkja hlutdeild stjórnvalda í að ná verðbólgu markmiðinu.
- Þegar verðbólga er komin á markmið er æskilegt að laga umgjörð verðbólgu markmiðsins (svo sem með breytingu á vísitölu markmiðsins).
- Endurskoða þarf Íbúðalánasjóð sem nú skeykir dreifingu fjármuna og dregur úr skilvirkni peningamálastefnunnar og eykur þar með þjóðhagslegt ójafnvægi. Í hið minnsta ætti sjóðurinn að greiða gjald fyrir ríkisábyrgð. Einnig þarf að aðskilja félagsleg markmið sjóðsins og heildsölustarfsemi hans, og nota stefnubeindar tilfærslur til að ná félagslegum markmiðum.

Bæta þarf hagkvæmni í ráðstöfun fjármuna í heilbrigðisgeiranum.

- Greiða þarf fyrir aukinni þátttöku einkageirans sem nú nær aðeins yfir fjórðung af þeirri heilbrigðisþjónustu sem fjármögnuð er af hinu opinbera. Opna þarf heilbrigðisgeirann fyrir samkeppni. Þar með yrði skilvirkni aukin og valkostum sjúklinga fjölgað. Huga þarf að aukinni kostnaðarþátttöku sjúklinga til að koma í veg fyrir að samkeppni milli þjónustuaðila, í umhverfi þar sem kostnaður sjúklings er lítill sem enginn, leiði til ofneyslu heilbrigðisþjónustu. Þessar aðgerðir ættu einnig að draga úr þrýstingi á opinber fjármál.
- Styrkja þarf hlutverk ríkisins sem kaupanda heilbrigðisþjónustu, koma þarf á útgjaldaþaki fyrir hið opinbera, gera þarf átak í kostnaðarskilvirkni á helstu þjónustusviðum og koma þarf á verktengdum fjármögnunarleiðum.
- Draga þarf úr notkun á dýrri spítalaþjónustu og auka skilvirkni hennar. Aðgerða er þörf til að minnka hinn mikla kostnað af lyfjum með því að hvetja til notkunar samheitalyfja.

Áratugur mikils hagvaxtar hefur bætt lífskjör en kynt undir ójafnvægi.

Þjóðarbúskapur Íslendinga býr við velmegun og sveigjanleika. Þjóðartekjur á mann hafa vaxið tvöfalt hraðar en að meðaltali í OECD-ríkjunum allt frá miðjum síðasta áratug og skipa landinu nú fimmta sæti aðildarþjóðanna, meira en fjórðungi hærri en meðaltal OECD. Þennan markverða árangur má rekja til þess að efnahagslífið hefur tekið miklum breytingum. Höft hafa verið afnumin og hagkerfið opnað, en það hefur aftur leitt til öflugrar sóknar einkafram-taks, sem m.a. hefur komið fram í mikilli útrás íslenskra fyrirtækja á erlendri grund. Aukinn hagvöxtur hefur haft í för með sér spennu og ójafnvægi í efnahagslífinu. Aukið frelsi á fjármálamarkaðinum hefur bætt aðgang að lánsfé og lækkað lánakostnað. Það hefur aftur leitt til þess að heildareftirspurn hefur í auknum mæli farið fram úr framleiðslugetu þrátt fyrir verulegan innflutning á erlendu vinnuafli. Því hefur verðbólga og halli á viðskiptajöfnuði aukist hröðum skrefum. Erlendar skuldir eru hinar hæstu innan OECD. Þetta hefur gert efnahagslífið viðkvæmt fyrir breytingum á áliti erlendra fjárfesta, sér í lagi í samhengi við hið brothætta ástand á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.

Meginverkefnið á næstunni er að koma á stöðugleika að nýju.

Vegna aukins aðhalds efnahagsstefnunnar og loka stóriðjuframkvæmda hægði verulega á hjólum efnahagslífsins og hverfandi hagvöxtur mældist á fyrsta ársfjórðungi 2007. Eftir það lifnaði aftur yfir sökum launaþróunar, betri skilyrða á fjármagnsmarkaði og þensluhvetjandi

stjórnaraðgerða. Eftirspurn tók að aukast á ný og verðbólguþrýstingur um leið. Lækkun tekjuskatts einstaklinga og neysluskatta, aðgerðir sem kynntar höfðu verið með fyrirvara, töfðu fyrir stöðugleika til skemmri tíma, þótt tilgangur skattabreytinganna hefði verið sá að auka skilvirkni. Lánakjör Íbúðalánasjóðs voru einnig bætt skömmu fyrir Alþingiskosningarnar í maí, en voru aftur hert eftir kosningar. Skilyrði á fjármagnsmarkaði versnuðu aftur í kjölfar alþjóðlegs óróa í ágúst 2007, og aðhald í peningamálum var hert enn frekar um haustið þegar verðbólguhorfur versnuðu. Afleiðingin er að nú er búist við hægari gangi efnahagslífsins á næstunni og fram eftir árinu 2009. Á þessu tímabili er ætlað að framleiðslulaki myndist sem ætti að draga úr verðbólgu og færa hana niður að markmiðinu um leið og draga ætti úr halla á viðskiptajöfnuði. Þessi mynd af komandi þróun er þó ekki laus við áhættu og óvissu, m.a. vegna komandi kjarasamninga og viðkvæmni landsins fyrir utanaðkomandi truflunum, eins og skýrt kemur fram í óstöðugleika gengisins. Því er það eitt höfuðverkefni stjórnvalda til skemmri tíma að vinna að minni innri og ytri óstöðugleika.

Peningamálastefnan verður að bera höfuðbyrðina.

Verðbólga hefur mælst umfram opinbera 2½% markmiðið allt frá miðju ári 2004. Þótt stefnan í húsnæðismálum hafi grafið undan árangri peningamálastefnunnar (sjá neðar), er hægt að færa rök fyrir því að Seðlabankinn hafi á stundum hikað of mikið við að hækka vexti. Almenningsstenglastefna Seðlabankans hefur batnað mikið. Bankinn gefur nú út vaxtaferil sem er í samræmi við þá ætlun að ná verðbólgu markmiðinu. Eftir á að hyggja er ljóst að peningamálastefnan brást of seint við nýjum upplýsingum og mat á verðbólguhorfum var of bjartsýnt. Peningamálastefnan stóð að mestu í stað 2007 þar til hún fór að herða að síðar á því ári. Þetta endurspeglast í ofmati á hjöðnun umsvifa ásamt óvissu um umtalsverðan niðurskurð í aflaheimildum svo og áhrif af þróun á alþjóðlegum fjármálamarkaði. Frá miðju ári komu fram merki um að eftirspurn heimilanna og verðbólga væri að aukast á ný. Þróunin erlendis hefur orðið til þess að bæði nafnvextir og raunvextir til lengri tíma hafa hækkað upp á síðkastið. Engu að síður er nauðsynlegt að rekin verði aðhaldssöm peningamálastefna þar til verðbólguvæntingar verða komnar vel í takt við verðbólgu markmiðið. Þetta hefur úrslitabýðingu til að lágmarka frekari áhrif af launahækkunum eða gengislækkun. Þá er það hjálplegt að stjórnvöld virði sjálfstæði Seðlabankans í stefnumörkun, en það styður við trúverðugleika og virkni peningastefnunnar.

Þótt fjármálakerfið hafi staðist erfiðleika markaðarins er nauðsynlegt að fylgjast vel með því.

Alþjóðlega lausafjárekreppan hefur aukið óvissu um framvindu efnahagslífsins því markaðir verða líklega sveiflukenndir í fyrirsjáanlegri framtíð. Hingað til hafa íslenskar fjármálastofnanir staðið af sér óróann, þótt aukin áhættufælni hafi hækkað lántökukostnað íslenskra banka. Þótt hraður vöxtur bankanna hafi skapað áhyggjur varðandi fjármálalegan stöðugleika, er það álit láns hæfisfyrirtækja og eftirlitsstofnana að fjármálakerfið sé á heildina litið traust. Álagspróf gefa til kynna að bankarnir búi yfir nægu fjármagni til að standa af sér umtalsverð lánsfjár- og markaðsáfall. Þess ber þó að gæta að slík próf taka ekki óbein áhrif af slíkum áföllum með í reikninginn. Því verða stjórnvöld að halda áfram þeirri viðleitni sinni að bæta áhættumat og eftirlit með fjármálakerfinu.

Stjórn ríkisfjármála ætti að styðja betur við stjórn peningamála.

Eftir á að hyggja er ljóst að skattalækkanirnar snemma árs 2007 hafi dregið úr aðhaldi ríkisfjármála of fljótt. Þótt jöfnuður á fjármálum hins opinbera sé enn jákvæður, virðist hann hafa slaknað kringum 2 hundradshluta af VLF árið 2007 (niður í u.þ.b. 4%). Fjárlagafrum-

varpið fyrir 2008 ber með sér að afgangurinn minnki enn frekar (niður í um 1% af VLF) þar sem áformað er að útgjöld aukist um 8% að raungildi. Þetta þýðir að fjárfesting hins opinbera mun aukast um fjórðung og fjárfesting ríkissjóðs tvöfaldast. Þessi hraða aukning í útgöldum býður þeirri hættu heim að hagkvæmni í ráðstöfun fjármuna til fjárfestinga minnki og þær verði umfram framkvæmdagetu efnahagslífsins. *Því er æskilegt að draga úr áformum um opinberar fjárfestingar. Að því marki sem auknum útgjöldum er ætlað að vera til mótvægis gegn niðurskurði aflaheimilda í sjávarplássum virðist fjárfesting í mannaúði (svo sem með endurmenntun) vera viðeigandi. Mikilvægt er að halda aftur af hækkun launakostnaðar í opinbera geiranum í komandi kjarasamningum og forðast ný útgjaldatilfni.*

Ákvarðanir um fjárfestingarverkefni hafa afgerandi þýðingu.

Stóriðjuverkefni tengd áli skipta máli, bæði fyrir stöðugleika og velmegun til lengri tíma. Slík verkefni eru að hluta orsök núverandi ójafnvægis og hætta er á að ný slík verkefni hefjist áður en efnahagsjafnvægi er náð. Ný ríkisstjórn hefur lofað að tímasetja slík verkefni þannig að þau samræmist jafnvægi í efnahagslífinu. Hún hefur líka tilkynnt að engin ný stóriðjuverkefni hefjist fyrr en búíð er að ganga frá nýju „heildarskipulagi“ fyrir framtíðarorkunotkun. Þetta hlé nær samt ekki til verkefna sem þegar hafa hlotið rannsóknarleyfi og önnur leyfi og nær það aðeins til „ósnerts lands“. Jákvætt mat Skipulagsstofnunar gefur til kynna að vinna við eitt verkefni (sem felur í sér fjárfestingu sem samsvarar 10% af landsframleiðslu) geti brátt hafist. Eftir því sem hægt er, er æskilegt ný stóriðjuverkefni hefjist eftir að jafnvægi hefur aftur komist á í efnahagslífinu. Það á einnig almennt við að slíkar stórframkvæmdir eru í eðli sínu áhættusamar. Jafnvel þótt þær virðist ábatasamar, geta þær stofnað til talsverðrar skuldaábyrgðar fyrir ríkissjóð. Skortur á gagnsæi gerir ókleift að greina hvort orkufyrirtæki nái inn ásættanlegum arði af notkun náttúruauðæfa, umhverfiskostnaði og þeirri áhættu sem þau taka. *Ekki er ráð að leggja út í nýjar stóriðjuframkvæmdir, þ.m.t. þær sem þegar eru á áætlunarstigi, nema að farið hafi fram gagnsætt heildarmat á kostnaði og afrakstri (þ.m.t. umhverfisáhrif og áhrif á komandi kynslóðir).*

Endurskoða þarf stefnuna í húsnæðismálum.

Stefnan í húsnæðismálum hefur valdið óstöðugleika í efnahagslífinu. Betri lánskjör og breytt stefna í fjármögnun Íbúðalánasjóðs, sem er í opinberri eigu, leiddi til samkeppni við einkabanka um miðjan áratuginn. Það leiddi til lækkunar veðlánsvaxta á sama tíma og Seðlabankinn var að reyna að þrengja peningaástandið með hækkun stýrivaxta. Á miðju ári 2006, þegar órói gekk yfir markaðinn og gengið féll hratt, voru lánakjör Íbúðalánasjóðs hert. Það skref var stigið til baka fyrir þingkosningarnar 2007 með ákvörðun stjórnvalda, en sú ákvörðun var fljótlega dregin til baka. *Íbúðalánasjóður þarf að starfa í friði fyrir inngrípum stjórnvalda og á ekki að taka ákvarðanir sem torvelda peningastefnunni að viðhalda stöðugleika. Í grundvallaratriðum kemur tilvera Íbúðalánasjóðs, sem getur tekið lán á lægri vaxtakjörum vegna ríkisábyrgðar, í veg fyrir jafna samkeppni og þjagar ráðstöfun fjármuna með niðurgreiðslu íbúðafjárfestinga. Endurskoðun á stefnunni í húsnæðismálum má ekki bíða lengur. Til að gera samkeppniskjör jafnari, væri rétt að ríkisábyrgð á skuldabréfum Íbúðalánasjóðs yrði afnumin eða gjald lagt á Íbúðalánasjóð til að standa undir kostnaði ríkisábyrgðarinnar. Hægt er að vinna að félagslegum markmiðum Íbúðalánasjóðs á gegnsæri og hagkvæmari hátt með markmiðsbundnum tilfærslum.*

Hægt verður að skoða breytingar á ramma verðbólguarmiðs þegar stöðugleika hefur verið náð.

Verðbólguarmið Seðlabankans og stefna hans í upplýsingamiðlun er á margan hátt besta mögulega aðferðin á þessu sviði. Engu að síður eru ýmsir þættir í markmiðssetningu bankans sem hægt er að bæta með tímanum til að taka óstöðugleika íslensks efnahagslífs með í reikninginn og hjálpa þannig til við að komast hjá ónauðsynlegum sveiflum í atvinnu og framleiðslu. Vissulega er það svo, að ef leikreglum væri nú breytt, áður en verðbólguarmiðinu hefur verið náð, gæti það haft neikvæðar afleiðingar. Breytingar á fyrirkomulaginu gætu hins vegar verið til góðs þegar verðbólguarmiðinu hefur verið náð. Sér í lagi þyrfti að leggja meiri áherslu á verðbólguvæntingar, en þær eru lykillinn að því að hafa áhrif á langtímavæxti. *Tilkynningar Seðlabankans ættu að leggja meiri áherslu á mikilvægi verðbólguvæntinga, en þær þurfa ávallt að eiga sér fastan sess, jafnvel þótt verðbólga hviki frá markmiði. Önnur breyting væri einnig æskileg, þ.e. að endurskoða aðferðina sem notuð er við að reikna kostnað við eigið húsnæði í þeirri verðmælingu sem markmiðið byggist á.* Eins og málum er háttað nú, eru veðlánavextir reiknaðir inn í kostnað við eigið húsnæði. Hækkun veðlánavaxta hefur því þau óheppilegu áhrif að kalla á meira aðhald í peningamálum og hækka mælingu verðbólgu. Erfitt verður að nota aðferð leigujafngildis fyrir eigið húsnæði þar eð leigumarkaðurinn á Íslandi er frekar lítill. Samt verður að taka á þessu máli, e.t.v. í samhengi við hliðstæða vinnu í Evrópusamstarfinu. Ef verðmælingunni verður breytt, leiðir það auðvitað til þess að endurskoða verður sjálfst verðbólguarmiðið.

Styrking á umgjörð ríkisfjármála gæti dregið úr hagsveiflum.

Ísland hefur stuðst við heildarútgjaldaþak við rammafjárlagagerð frá því snemma á síðasta áratug. Á síðari árum hafa langtímaáætlanir í ríkisfjármálum verið gefnar út með spá og leiðbeiningu um raunvöxt útgjalda. Samt hefur það ekki komið í veg fyrir skrið í útgjaldagrunninum sem hefur takmarkað sveiflujöfnunarhlutverk ríkisfjármálastefnunnar. Því er skýr nauðsyn á að styrkja umgjörð ríkisfjármála. Stjórnvöld viðurkenna nauðsyn þessa og hyggjast leggja tillögur fyrir Alþingi þar að lútandi á vorþingi. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisendurskoðun hafa mörg ráðuneyti og ríkisstofnanir farið fram úr árlegum fjárveitingum án nokkurra afleiðinga, þrátt fyrir gildandi reglur. Ein ástæða fyrir því er að rammafjárlagagerð er ekki framfylgt yfir fleiri en eitt ár, en það myndi taka á þeim vanda að grunnur fjárveitinga skriði til. Að því marki sem langtímaáætlanir hafa verið til staðar, hafa þær í reynd verið meira í ætt við spá en tæki til að hamla útgjöldum. Þar að auki eru útgjaldamarkmiðin sett fram í heild og leyfa umframeyðslu á hlaupandi verðlagi, oft í tengslum við kjarasamninga. *Ef stjórnvöld myndu færa stjórn ríkisfjármála í þá átt að setja fram útgjaldaþak til lengri tíma á nafnverði fyrir hvert ráðuneyti, myndi það auka útgjaldaaga, sveiflujafnandi áhrif ríkisfjármála og samræmi þeirra við verðbólguarmiðið. Útgjaldamörk á nafnverði væru í samræmi við verðbólguarmið Seðlabankans og myndu auka gagnsæi og þar með gera fjármálaþing virkari; einnig myndu þau auka þýðingu hins opinbera markmiðs að hafa hemil á verðbólgu. Æskilegt er að sjálfvirk sveiflujöfnun í tekjum ríkisins fái að halda áfram, en opinber fjárfesting sem tæki virðist vera illa nýtileg til eftirspurnarstjórnunar.* Heldur ætti að nota opinbera fjárfestingu til að auka hagvaxtarmöguleika þjóðarbúsins. Alþjóðleg sem og íslensk reynsla sýnir að vandamál við tímasetningu og framkvæmdir gera það að verkum að opinber fjárfesting nýtist illa til sveiflujöfnunar. Frekar en að reyna að finnstilla opinbera fjárfestingu við væntar hagsveifluþarfir, ætti að fjárfesta á grundvelli áætlana til nokkurra ára sem byggja á varfærnnum og sjálfstæðum kostnaðar- og ábatagreiningum. *Lækkun beinna skatta í framtíðinni sem telja má æskilega af hagkvæmniástæðum (en ekki lækkun á óbeinum*

sköttum) ætti einnig að vera hluti af langtímaáætlun, sem ætti að fela í sér töluleg markmið um tekjujöfnuð ríkissjóðs (svo sem afgang yfir langt tímabil) eða hæfilegt hlutfall opinberra skulda af landsframleiðslu.

Fjármálareglur ættu einnig að gilda fyrir sveitarfélög.

Nauðsynlegt er að styrkja fjármálareglur hjá sveitarfélögum. Sveitarfélög ná yfir þriðjung af heildarútgjöldum hins opinbera og meira en helming af heildarfjárfestingu hins opinbera. Þótt skattþróenta útsvars sveitarfélaganna sé takmörkun háð, hækka fjárveitingar úr Jöfnunarsjóði sjálfkrafa í takt við tekjur ríkissjóðs. Sveitarfélög hafa sýnt enn minna aðhald en ríkið er þau hafa beint óvæntum tekjuauka til útgjalda á uppgangstímum. Ríkið hefur hafið samningaviðræður við sveitarfélög til að mæta þessum vanda. Í skiptum fyrir upptöku þaks á skuldir og raunvöxt útgjalda (þ.m.t. til fjárfestinga) hefur ríkið boðist til yfirtöku skulda og aukinna fjárveitinga til Jöfnunarsjóðsins. *Sömu fjármálareglur ættu að gilda fyrir ríki og sveitarfélög. Með því væri hægt að ná markmiðum í útgjöldum hins opinbera og efnahagslegum stöðugleika.* Sveitarfélög eru mismunandi, sérstaklega hvað varðar samsetningu á íbúum þeirra. Þetta verður að taka með í reikninginn, svo og kostnað sem hlýst af nýjum lögum ríkisins.

Útgjaldaþrýstingur á ríkið krefst þess að heilbrigðiskerfið verði endurskoðað.

Þrátt fyrir aukningu á útgjöldum hins opinbera undanfarin ár, eru fjármál hins opinbera í betra lagi en í mörgum öðrum löndum. Opinberar skuldir eru lágar í alþjóðlegum samanburði (þótt ríkið búi við mjög háa skilyrta bakabyrð í alþjóðlegum samanburði) og uppsafnaðar eignir lífeyrissjóða, atvinnuvega og hins opinbera, sem standa að fullu undir lífeyrisskuldbindingum, munu milda áhrif öldrunar þjóðarinnar. Samt er það svo að á sumum sviðum verður útgjaldaþrýstingur mikill, sérstaklega á heilbrigðissviðinu, en þar eru útgjöld að mestu borin uppi af hinu opinbera. Þetta bendir til þess að stjórnvöld eigi að hafa það að markmiði að skila afgangi í rekstri sínum. Útgjöld til heilbrigðismála á mann hafa aukist hraðar en sem nemur meðaltali OECD-landa, og vöxtur heilbrigðisútgjalda hefur farið langt fram úr vexti þjóðartekna á mann. Þótt áætlanir til lengri tíma séu umvafðar töluverðri óvissu, þá benda þær til þess að öldrun þjóðarinnar og kostnaðarþrýstingur á heilbrigðissviði muni ýta útgjöldum hins opinbera til heilbrigðismála í 15% af VLF um miðja þessa öld ef ekki verður gripið til hemjandi aðgerða. Ísland er vissulega auðugt land sem hefur efni á miklum heilbrigðisútgjöldum. En þótt verg landsframleiðsla Íslands á mann sé um fjórðungi ofan við meðaltal OECD-landa, að því gefnu að heilbrigðisútgjöld einkageirans eru lítil, þá eru opinber útgjöld á mann til heilbrigðismála um 40% yfir OECD-meðaltalinu þrátt fyrir hagstæða aldursamsetningu þjóðarinnar. *Það er nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að kanna möguleika á að auka kostnaðarskilvirkni á sviði heilbrigðismála, þar sem útlit er fyrir að útgjöld til heilbrigðismála muni aukast með tilheyrandi afleiðingum fyrir þróun opinberra útgjalda.*

Góð heilsa þjóðarinnar ...

Vissulega verður að gæta þess að viðhalda þarf hágæða heilbrigðisþjónustu landsins og hinu öfundsverða heilbrigðisástandi þjóðarinnar. Lífslíkur eru með þeim mestu í heiminum. Barnsdauði er með því lægsta og dauði mæðra við fæðingu nær óþekktur. Íslendingar mega búast við að vera heilbrigðir nær 90% af þeirra (löngu) ævi. Nýlegir vísar um gæði þjónustunnar (t.d. hundraðshlutar þeirra sem lifa tiltekna sjúkdóma af og dauðsföll á sjúkrahúsum) eru Íslandi mjög í hag. Hins vegar sýna reynslutölur byggðar á víðtækum heilbrigðisvísnum að útgjöld til heilbrigðismála bera vott um minnkandi jaðarafrakstur, og frekari heilsuávin-

ingar gætu kostað mikið. Hins vegar eru horfur á að hægt verði að halda uppi núverandi heilbrigði með minni kostnaði. Þótt landslag og byggðadreifing þjóðarinnar réttlæti e.t.v. fleiri starfsmenn í heilbrigðisþjónustu en meðaltalinu nemur, virðast starfsfólks hlutföll of há í alþjóðlegum samanburði.

... gæti fengist með minni kostnaði.

Fyrir hendi eru nokkrir möguleikar til að styrkja kostnaðarskilvirkni heilbrigðisgeirans. Afnema ætti hömlur á þjónustu einkaaðila, en hlutur hans nemur um fjórðungi í heilbrigðisþjónustu sem fjármögnuð er af opinberum aðilum. Opna ætti heilbrigðisgeirann fyrir samkeppni. En þegar þjónustu er úthýst til einkageirans, verða stjórnvöld að búa yfir nauðsynlegri sérfræðisþekkingu og mönnun til að geta sett upp viðeigandi þjónustusamninga og til að fylgjast með árangri. Til að koma í veg fyrir að aukinir valkostir sjúklinga verði til þess að hvetja til eftirspurnar eftir þjónustu, ætti að koma á kostnaðarþátttöku á sviðum þar sem hún er ekki fyrir hendi nú og hún verði endurskoðuð á þeim sviðum þar sem hún hvetur ekki til nægilegs sparnaðar (t.d. á sviði lyfja). Þetta myndi minnka kostnaðarþrýstinginn á hið opinbera. Annar möguleiki er sá að koma upp einskonar dyravarðakerfi þar sem sjúklingum er beint í réttan farveg. Fjármögnun spítala á grundvelli verkefna, en spítalar taka til sín stóran hluta af heilbrigðisútgjöldum á Íslandi, ætti að efla og fylgja fram af varfærni. Verði komið á öfluglu regluverki, myndu greiðslukerfi grundvölluð á unnum verkum hvetja heilbrigðisþjónustuaðila til að halda kostnaði í lágmarki án þess að skaða þjónustu við sjúklinga, svo lengi sem tengt verðlag er rétt sett og haldið er uppi gæðastaðli. Stjórnvöld nýta sér ekki til fulls þann möguleika sem felst í mikilli miðlægri stýringu til að auka skilvirkni. Greinileg þörf er á forgangsröðun í heilbrigðisútgjöldum sem grundvölluð er á kostnaðar-skilvirkni-greiningu á hinum ýmsu sviðum þjónustu. Ríkið verður einnig að nota afl sitt sem aðalkaupandi heilbrigðisþjónustu til að lækka kostnað, með því að beita þrýstingi á kostnað eða færa þjónustu til ódýrari aðila. Endurbætur í þessa veru ættu að ná langt til að útrýma hinum sýnilega skorti á skilvirkni í heilbrigðisþjónustu landsins.

Einnig þarf að beina athyglinni að öðrum sviðum stefnumörkunar.

Hægt er að fá meira fyrir peningana á sviði menntunar. Þar sem Ísland eyðir meiru á nemanda en önnur OECD-lönd, eru það vonbrigði að frammistaða í PISA könnunum skuli ekki vera betri. Það sem meira er, þá hefur slíkur árangur dregist aftur úr með tímanum, miðað við OECD-viðmið. Svo sem bent hefur verið á í fyrri skýrslum OECD, *verður stefnan í menntamálum að beinast frekar að gæðum kennara en fjölda þeirra.*

Þessu til viðbótar eru nokkrar undantekningar á hinni almennu leitni til markaðsvæðingar, sérstaklega á sviðum landbúnaðar og orku. Stuðningur við landbúnað er sá hæsti meðal OECD-landa og er þröskuldur í vegi fyrir kerfisbreytingum. *Minnka ætti stuðning við landbúnað til að draga úr hinni þungu byrði á neytendur og skattgreiðendur. Þess í stað ætti að beina sjónum að þeim greiðslum til bænda sem mest skekkja myndina, og draga ætti enn frekar úr markaðsvernd.*

Mest af raforkuframleiðslu landsins er í höndum Landsvirkjunar sem er í ríkiseigu. Orkugeirinn er verndaður fyrir erlendum fjárfestum. *Æskilegt væri að selja orkuframleiðslu Landsvirkjunar, bæði til að jafna möguleika á sviði orkuframvindu og draga úr áhættu skattgreiðenda í tengslum við stóriðju fjárfestingu.* Svo sem fyrr hefur verið vikið að, þá hefur stóriðju fjárfesting markverð áhrif á umhverfið, og útblástur frá álverum er ekki lítill, jafnvel þótt þau noti endurnýjanlega orku. Því ætti að athuga það vandlega hvort Ísland ætti að

krefjast viðbótarundarþága fyrir stóriðju ef samþykki næst fyrir framhaldi á Kyoto bókuninni.

Fylgiskjal III.

V. kafli laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997 – um frumvarp til fjárukalaga.

Almennt um frumvarp til fjárukalaga.

43. gr.

Ef þörf krefur skal í frumvarpi til fjárukalaga leitað eftir heimildum til frekari fjárráðstafana en fjárlög ársins gera ráð fyrir.

Frumvarp til fjárukalaga innan fjárhagsárs.

44. gr.

Valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skal leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga. Heimilda fyrir fjárráðstöfunum af þessu tagi, sem grípa þarf til eftir samþykkt fjárukalaga, skal leitað í lokafjárlögum, sbr. 45. gr.

Öðrum óskum um breyttar heimildir til fjárráðstafana en getur í 1. mgr. skal jafnan vísað til ákvörðunar Alþingis í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta ár.

Frumvarp til lokafjárlaga til staðfestingar á ríkisreikningi.

45. gr.

Með ríkisreikningi sem lagður er fram á Alþingi, sbr. 7. gr., skal fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skal leitað heimilda til uppgjörs á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar milli ára. Jafnframt skal leggja fram sérstaka skrá ásamt skýringum yfir geymdar fjárheimildir og um þá aðila sem hafa farið fram úr fjárheimildum ársins. Heimilt er að greiða slíka umframgreiðslu af fjárveitingu næsta árs. Einnig skal gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs.