

Efnahagsskýrsla OECD fyrir Ísland 2009
(lausleg þýðing)

Helstu niðurstöður

Á sama tíma og heimsbúskapurinn hefur gengið gegnum meiriháttar truflun á fjármagnsmörkuðum og efnahagssamdrátt, hefur Ísland orðið fyrir bankahruni sem á sér engan líka, og þjóðabúið fallið niður í djúpa efnahagslægð. Örlög bankakerfisins réðust að hluta til af því að fjármagnsmarkaðir heimsins lokuðust skyndilega, en stórhuga sókn íslensku bankanna ásamt óskilvirku bankaeftirliti gerðu þá mjög berskjaldaða. Þar sem stjórnvöld stóðu frammi fyrir stórkostlegum efnahagslegum og félagslegum vanda, leitaði ríkisstjórnin til alþjóðastofnanna og annarra þjóða til að styðja við langtímaendurreisnaráætlun sína, svo hagvöxtur og trúverðuleiki efnahagsstefnunnar yrði endurheimtur. Framvindan í efnahagsáætlunni er komin nokkuð áleiðis en enn eru mörg verkefni óleyst.

Hrunið leiddi í ljós að fjármálaeftirlitið var veikbyggt og þarfnast leiðréttingar. Eftir að bankarnir voru einkavæddir 2003, uxu þeir mjög hratt og urðu svo stórir í hlutfalli við þjóðarbúið að ekki var hægt að bjarga þeim þegar þeir lentu í erfiðleikum. Þeir urðu einnig svo flóknir og samtengdir að fjármálaeftirlitsaðilar með takmörkuð völd gátu ekki lengur haft í fullu tré við þá. Í framtíðinni mun fjárhagslegur stöðugleiki nást með því að bankakerfið verði minna og einfaldara, eftirlit strangara og komið verði á traustum ramma með efnahagsstefnu sem beinist að kerfislægum og einstökum áhættum.

Bankakerfið verður að komast aftur í eðlilegt horf til þess að þjóðarbúið nái sér aftur á strik. Eftir að bankarnir hrundu, settu stjórnvöld á stofn þrjá nýja banka með því að flytja öll innlend innlán og kröfur á innlenda aðila sem áður voru í gömlu bönkunum. Þótt þetta sé skilvirk tímabundin lausn, stenst hún ekki til lengri tíma. Nýju bankarnir hafa að geyma gallaðar eignir, þeir eru of stórir og ættu ekki að vera í ríkiseigu að eilífu. Stjórnvöld þyrftu að stíga nauðsynleg skref í átt að einkavæðingu og ættu að hvetja erlenda banka til þátttöku.

Gjaldeyrishömlum ætti að aflétta hið fyrsta. Áætlunin sem studd er af viðbúnaðarláni AGS kom á gjaldeyrishömlum á fjármagnsflutninga til að koma í veg fyrir stórkostlegan fjárflotta, koma á stöðugu gengi og vernda heimili og fyrirtæki fyrir stórum, berskjöldum stöðutökum í erlendum gjaldeyri. Aflétta ætti þessum hömlum um leið og það er hægt á öruggan hátt, svo hægt verði að taka aftur upp eðlileg fjárhagssamskipti við erlenda markaði.

Ef Ísland gerist aðili að ESB, væri æskilegt fyrir landið að leita aðgangs að evrusvæðinu svo fljótt sem unnt er til að njóta efnahagslegs hagræðis þess. Peningastefna fortíðarinnar hefur ekki gefið góða raun, bæði þegar stuðst var við gengisviðmið jafnt sem verðbólguþröngun. Með því að ganga inn í evrusvæðið mun Ísland njóta hagræðis af trúverðugleika evrópska seðlabankans og einnig af lægra áhættuálagi.

Þörf er á verulegu átaki í ríkisfjármálum til að koma fjármálum hins opinbera aftur á sjálfbæran grundvöll. Hrun fjármálakerfis Íslands hefur stórlega aukið skuldir ríkisins í efnahagskreppunni sem, ásamt hækkandi endurgreiðslubyrði af skuldum, hefur stóraukið halla ríkissjóðs. Því er nauðsyn á að halda áfram að leiðrétta grundvöll ríkisfjármála. Í upphafi mun mest af þeirri leiðréttingu eiga sér stað gegnum skattahækkanir, en þegar fram í sækir verður niðurskurður á útgjöldum að aukast. Það er mikið rými til að skera niður útgjöld til heilbrigðis- og menntamála án þess að það komi niður á gæðum þjónustunnar, svo sem haldið hefur verið fram í fyrri skýrslum OECD um Ísland.

Mat á efnahagsástandinu og ábendingar

Ísland rataði í þá dýpstu efnahagslægd sem landið hefur upplifað í marga áratugi eftir að víðtæk truflun á fjármálamörkuðum varð landinu að falli og olli hruni í innlendri eftirspurn. Hrun íslensku bankanna átti sér stað um leið og alþjóðlegir fjármagnsmarkaðir trufluðust, en sú truflun náði hámarki í september 2008 með gjaldþroti Lehman Brothers. Þegar komið var fram á fjórða fjórðung ársins 2008, urðu nær öll OECD ríki fyrir samdrætti í vergri landsframleiðslu og heimsviðskipti drógust hratt saman. Eftir nokkur ár mikils hagvaxtar, snerist efnahagsástand Íslands til hins verra þegar þrjár helstu bankar landsins hrundu, fjármagnsmarkaðir frusu or fjármagnssamskipti við önnur lönd lokuðust. Þótt Ísland hafi að hluta til orðið fórnardýr alþjóðlegu efnahagslægðarinnar, eru örlög þess að miklu leyti því að kenna að bankaeftirliti var áfátt, bankarnir voru mjög stórhuga í útrás sinni og almenn stjórn efnahagsmála var ófullnægjandi. Stjórnvöld hafa komið á langtímaáætlun til endurreisnar svo hagvöxtur geti hafist á ný og efnahagsstefnan verði trúverðug. Þessu er framfylgt innan ramma sammings við AGS. Upphafið að hinum miklu erfiðleikum Íslands í bankamálum og almennum efnahag er rætt í þessari skýrslu um efnahagsástand á Íslandi.

Hrun stóru bankanna þriggja leiddi til djúprar efnahagslægðar

Ísland hefur orðið fyrir meiriháttar bankaáfalli. Eftir að hafa vaxið hratt undanfarin fimm ár, hrundu stóru bankarnir þrjár í október á síðasta ári, en þeir náðu yfir 85% af bankakerfinu. Hrun íslensku bankanna var ekki einagrað fyrirbæri: flest OECD ríki urðu að kljást við alvarleg bankavandamál eftir að alþjóðlegir fjármagnsmarkaðir hættu skyndilega að virka. En íslensku bankarnir voru sérstaklega berskjaldaðir fyrir slíku áfalli því þeir höfðu lagst í stórhuga útrás og þar með lagt sig í hættu fyrir hruni á hlutabréfum um leið og þeir höfðu byggt útrás sína á fallvaltri fjármögnun. Þegar bankarnir hrundu, voru þeir allir þrjár settir í gjaldþrotameðferð og nýjum bönkum komið á fót til að halda innlendu greiðslumiðlunarkerfi gangandi. Þá hófust flóknar samningaviðræður milli nýju bankanna og lánadrottna gömlu bankanna í því skyni að ná sameiginlegri lausn. Eftir á að hyggja er að sjá að íslenska bankaeftirlitið hafi ekki ráðið við hina flóknu stöðu bankakerfisins og ekki getað stöðvað stækkun þess. Auk þess vantaði almenna þjóðhagslega aðgát sem gæti hafa brugðist við þróun í útlánum, gírun og áhættu sem væri að fara úr böndunum. Að lokum fór svo að stærð bankanna var komin langt umfram getu íslenskra stjórnvalda til að bjarga þeim. Þótt stærð bankageirans hafi verið minnkuð til muna, er enn nauðsynlegt að endurskoða regluverk og eftirlit með bönkunum.

Kreppan verður dýpri en í flestum öðrum OECD ríkjum

Ísland hefur ratað í djúpa efnahagslægð sem afleiðing af hruninu. Efnahagslífið var þegar byrjað að sýna veikleikamerki á fyrri helmingi ársins 2008, og eftir að bankarnir hrundu ágerðist samdrátturinn í innlendri eftirspurn að mun. Innlend eftirspurn hefur þegar dregist saman mun meir en í öðrum OECD ríkjum.

Atvinna og vinnustundir hafa dregist mikið saman; avinnuleysisprósentan jókst úr 2,5% á þriðja fjórðungi 2008 í 7,1% á fyrsta fjórðungi 2009. Mikið gengisfall krónunnar varð til þess að verðbólga snarjókst í byrjun, þótt hraði hennar hafi verið kominn niður í 11,6% í maí 2009 þegar áhrif gengislækkunarinnar tóku að fjara út og efnahagslægðin takmarkaði möguleika fyrirtækja til að hækka verð. Laun hafa lagað sig að efnahagslægðinni; þau hafa dregist saman um 6¾% á föstu verði á árinu til apríl 2009. Samdrátturinn var mun meiri í einkageiranum en þeim opinbera. Með hliðsjón af þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið í efnahagsmálum (sjá neðar) gerir OECD ráð fyrir djúpri efnahagslægð í ár, þar sem VLF dregst saman um 7%, en hagvöxtur taki smám saman við sér á næsta ári, enda er þá gert ráð fyrir að veruleg stóriðjuáform komist í gang.

Atvinnuleysi er talið munu ná 10% árið 2010 og verðbólga ætti að lækka niður í 2½%.

Samningur var gerður við AGS um viðbúnaðarlán

Þar eð íslensk stjórnvöld stóðu frammi fyrir efnahagsvanda sem átti sér engan fyrri líka, sneru stjórnvöld sér til AGS og báðu um hjálp. Þau náðu samkomulagi við AGS um efnahagsráðstafanir er studdar voru af viðbúnaðarláni. Þegar til skemmri tíma lætur er með ráðstöfunum leitast við að forða frekari skarpri lækkun gengisins til að draga úr áhættu af frekari áföllum á efnahag sem stafa einkum af því að stór hluti skulda er í erlendum gjaldmiðli eða bundinn vísitölu. Í því skyni gerir efnahagsáætlunin ráð fyrir stífri peningapólitík til þess að eignir í krónum verði meira aðlaðandi. Gjalddeyrishömlum er beitt á fjármagnshreyfingar. Áætlunin gerir og ráð fyrir ströngum ráðstöfunum í ríkisfjármálum til að tryggja sjálfbærni til lengri tíma. Viðbúnaðarlánið gerir ráð fyrir opinberri fjármögnun, frá AGS og öðrum, að fjárhæð um 5 milljarðar dollara.

Íslensku bankarnir fylgdu mjög áhættusamri stefnu sem varð þeim að lokum að falli

Bankahrúnið kom að mestu leyti til af því að bankarnir fylgdu áhættusamri fjármálastefnu. Eftir að bankarnir voru einkavæddir 2003 settu nýju eigendurnir sér það mark að gerast athafnasamir á alþjóðlegum markaði og tóku um leið aukna áhættu. Ástand alþjóðlegra fjármagnsmarkaða var hagstætt á þeim tíme sem gerði bönkunum kleift að fjármagna vöxt sinn á góðum kjörum, aðallega á

heildsölumörkuðum. Þeir uxu hratt og höfðu aukið eignir sínar í jafngildi 880% af landsframleiðslu Íslands við lok ársins 2007, en það er mjög há fjárhæð á hvaða mælikvarða sem er. Um leið og bankarnir uxu, lánuðu þeir í auknum mæli til fárra íslenskra fjárfestingarfélaganna sem almennt voru undir stjórn aðalhluthafa bankanna, um leið og þeir eignuðust hlut í erlendum fyrirtækjum. Til að fjármagna þessi lán, tóku bankarnir lán á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og juku þannig skuldir Íslands erlendis um 142% af VLF á fjögurra ára tímabilinu til ársloka 2007. Þessi stefna varð óbeint til þess að bankarnir urðu berskjaldaðir fyrir lækkingu á hlutabréfaverði. Eftir alþjóðlega bankaáfallið í september 2008 jukust áhyggjur mjög af fjárhag íslensku bankanna þriggja sem í raun lokaði heildsölumörkuðum fyrir þeim og kom í veg fyrir að þeir gætu endurfjármagnað skuldir sem voru að falla í gjalddaga. Þar sem bankarnir voru orðnir alltof stórir til að hægt væri að endurfjármagna þá af hinu opinbera, varð fjármálaeftirlitinu ekkert annað úrkosti en að setja þá alla í gjaldþrot.

Til að draga úr kerfislægri áhættu er nauðsynlegt að koma á samþættingu í þjóðhagslegu og stofnanabundnu aðgátseftirliti

Stækkun bankanna leiddi til stóraukinnar kerfislægðar áhættu fyrir íslenska fjármálakerfið. Allir bankarnir voru nokkuð berskjaldaðir fyrir sömu áhættuþáttunum: minnkandi lausafé á alþjóðlegum skuldabréfamörkuðum, lækkingu hlutabréfaverðum og gengislækkingu. Til viðbótar leiddi mikil aukning bankalána til eignaverðbólgu á Íslandi, sem jók enn frekar á áhættuna. Svo fór að lokum að bankarnir urðu of stórir til þess að stjórnvöld Íslands gætu bjargað þeim. Undir þessum kringumstæðum varð bankastarfsemi mjög hættuleg þegar truflunin á alþjóðlegum fjármálamörkuðum ágerðist. *Til að komma í veg fyrir kerfislæga áhættu í framtíðinni, verður þjóðhagslegt aðgátseftirlit að eiga sér lagalegan grundvöll til að halda aftur af hegðun banka, t.d. með eiginfjárkröfum sem vinna gegn hagsveiflum.* Til að ná þessu fram á skilvirkan hátt kann að reynast nauðsynlegt að sameina Seðlabanka Íslands, sem sinnir þjóðhagslegu aðgátseftirliti, og fjármálaeftirlitið sem sinnir eftirliti með einstökum stofnunum, eða a.m.k. að koma þeim undir sameiginlega yfirstjórn (svo sem gert er í Finnlandi og á Írlandi), en þetta stendur til.

Bankaeftirlitið verður að setja strangari reglur og framfylgja þeim á strangari hátt

Þótt það muni enn taka nokkurn tíma að skilja bankahrunið að fullu, þá hefur þegar verið varpað nokkru ljósi á hvað gerðist með skýrslum er stjórnvöld hafa beðið um. Skýrsla Mr. Jännäri, fyrrverandi bankaftirlitsmanns frá Finnlandi, skýrir frá því að fyrstu stóru mistökkin voru að leyfa innlendum fjárfestahópum (er ætluðu sér stóra hluti) að ná meirihlutavöldum í bönkunum þegar þeir voru einkavæddir. Fjármálaeftirlitið var ekki ánægt með þessa ákvörðun, sem það

taldi af pólitískum toga, en sætti sig við hana eftir langa umleitan. Skýrslan bendir einnig á ýmsar vinnuaðferðir sem annars staðar hefðu verið taldar í ósamræmi við grundvallarreglur bankaeftirlits. Þótt bankarnir virtust vera með sterka eiginfjárstöðu, benda gögn til þess að eiginféð hafi verið lélegt að gæðum, í sumum tilfellum fengið frá tengdum aðilum. Bankarnir lánuðu mikið til fjárfestahópa og hver öðrum (gegnum hlutafjáreign), sem leiddi til mikillar sameiginlegrar berskjöldunar. Þótt bankareglur hefðu að miklu leyti verið teknar frá reglum ESB, gátu íslenskir eftirlitsmenn ekki haft í fullu tré við það hversu flókið og stórt umhverfið var orðið þegar það óx hröðum skrefum og beitti reglum á of löglegan máta. *Í framtíðinni ættu íslenskir eftirlitsmenn ekki að leyfa bankakerfinu að verða svo flókið og stórt að þeir geti ekki framfylgt eftirlitsskyldum sínum á skilvirkan hátt. Ennfremur ættu bankaeftirlitsmenn að setja strangari reglur og beita meira aðhaldi á stórar áhættur, tengd lán og gæði eigenda, og beita sinni bestu dómgreind eins og þörf er á.*

Endurskipuleggja verður Tryggingasjóð innlána

Fjárhagshrunið varð til þess að beina athygninni að mikilvægu máli sem fólst í því að innlánstryggingar einstakra lands kynnu að vera ófullnægjandi til að standa undir lágmarkstryggingum samkvæmt ESB reglum. Ríkið varð því að standa á bak við Tryggingasjóð innlána til að standa við þessar skuldbindingar og valda þannig íslenskum skattgreiðendum miklum búsifjum. Þetta mál nær lengra en til Íslands og kallar á endurskipulagning vinnureglna á gervöllu ESB svæðinu, *en íslensk stjórnvöld ætti að endurskoða og bæta tryggingakerfi innlána og fylgjast vandlega með þróuninni innan ESB til að verja skattgreiðendur fyrir frekari áföllum.*

Vel starfandi bankakerfi er nauðsynlegt fyrir endurreisn efnahagslífsins

Eftir bankahrunið ákváðu stjórnvöld að mynda þrjá nýja banka með því að færa innlend innlán og kröfur á innlenda skuldara, sem áður voru í gömlu bönkunum, yfir í nýju banka og þannig aðskilja innlenda og erlenda starfsemi. Með þessu var rekstur innlendrar greiðslumiðlunar varðveittur, en nýju bankarnir höfðu ekkert eigið fé, og virði á eignum þeirra og skuldum var miklum vafa undirorpið. Þegar búið verður að ganga frá aðskilnaði nýju og gömlu bankanna, munu stjórnvöld leggja nýju bönkunum til eigið fé sem aftur mun gera þeim kleift að gegna eðlilegra hlutverki sem miðlarar í fjármálaþjónustu. *Til að eyða óvissu um styrk á efnahagsreikning nýju bankanna, ættu stjórnvöld að setja lélegar innlendar eignir í sérstakt eignastýringarfélag sem myndi losa sig við þær með tímanum. Því til viðbótar eru þess merki að bankarnir séu áfram of stórir fyrir íslenskan markað sem veikir arðsemismöguleika þeirra. Endurskipuleggja verður bankakerfið til að gera það arðsamara, þ.m.t. að*

sameina banka ef nauðsynlegt reynist (að því tilskildu að það hindri ekki samkeppni um bankaþjónustu). Allar þessar aðgerðir ættu að hjálpa til við að undirbúa bankana undir fulla einkavæðingu innan nokkurra ára. Til að ýta undir einkavæðingu ætti að hvetja til beinnar erlendra fjárfestingar í íslensku bönkunum. Önnur minni ríki, svo sem Nýja Sjáland, hafa reynslu af því að bankakerfi sem samanstandur nær eingöngu af vel reknum dótturfélögum erlendra banka virkar vel og hefur komið sér einkar vel á tíma truflana á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.

Byrja ætti á því sem fyrst að aflétta hömlum á fjármagnsflutningum milli landa

Ísland hefur lagt hömlur á fjármagnsflutninga milli landa til að varna því að fé streymi stjórnlaust úr landi og valdi þannig gengisfalli, sér í lagi útflæði af krónueignum erlendra skuldabréfaeigenda, þar eð þetta hefði valdið ótryggðum fyrirtækjum og sumum heimilum gjaldþroti. Ennfremur leiddu þessar hömlur til þess að ekki var hægt að fjárfesta erlendis og þar með neyddust innlendir lánadrottmar til að lána innlendum lántökum. Þannig var áhættuálag lækkað mjög og markaðsvextir sömuleiðis. *Engu að síður er nauðsynlegt að aflétta fjármagnshömlum svo fljótt sem verða má en þó með öruggum hætti, þannig að eðlilega samskipti við erlenda markaði komist aftur á, sem mun leyfa fyrirtækjum aðgang að erlendu lánsfjármagni.* Stjórnvöld hyggjast aflétta fjármagnshömlum smám saman, einu sinni þegar áætlun um ríkisfjármál til lengri tíma er komin vel á veg, bankageirinn er aftur kominn í eðlilegt horf og nægilegur gjaldeyrisforði er fyrir hendi. Fáanlegar upplýsingar benda til að um 20% af skuldum heimilanna hafi í september 2008 verið tengdar erlendum gjaldeyri án allra gengisvarna og 50% af fyrirtækjaskuldunautum með erlendar skuldir eru ekki með tekjur í erlendum gjaldeyri.

Stjórn efnahagsmála stendur frammi fyrir miklum áskorunum

Vandi peningamála og ríkisfjármála hefur stóraukist. Það mun reynast mikið og erfitt verkefni að losa um fjármagnshömlur og losna við háa vexti. Skorturinn á ásættanlegum ferli peningamála við mismunandi peningastjórnunarfyrrkomulög á undanförunum árum bendir á ytri mörk þess hvað sjálfstæð peningapólitík getur gert í litlu, opnu hagkerfi eins og því íslenska, sér í lagi þegar mikið fjármagn flæðir fram og aftur í alþjóðlegum vaxtamunaviðskiptum. Auk þess hefur hrunið valdið miklum kostnaði fyrir ríkissjóð. Þörf er á að draga úr hinum mikla halla á ríkissjóði og eyða honum að lokum. Snúa verður ríkisskuldinni til betri vegar.

Ef Ísland verður aðili að ESB, er ráðlegast fyrir landið að sækjast eftir aðild að evrusvæðinu hið fyrsta, þannig að það geti notið hagræðis af þeirri aðild

Trúverðugleiki íslenskrar peningamálastefnu hefur beðið mikið hnekki við bankahrunið. Jafnvel fyrir hrunið var verðbólga langt frá því að vera ásættanleg og dró með henni úr trúverðugleika peningamálastefnunnar. Því stóðu verðbólguvæntingar ekki á traustum grunni. Það mun líklega taka tíma að endurreisa trúverðugleikann, og jafnvel þá mun það verða erfiðleikum bundið að halda honum í horfinu. Á meðan verður áhættuálag á krónueignir hátt. *Að teknu tillit til þessara staðreynda, er besta úrræði fyrir Ísland á þann veg að leita eftir inngöngu í evrusvæðið, en það krefst aðildar að ESB.* Þar með gæti Ísland notið aðildar að trúverðugleika peningastefnunnar á evrusvæðinu. Það mundi hafa áhrif til stöðugleika og draga úr áhættuálagi á vexti. Lægri raunvextir mundu draga úr endurgreiðslubyrði ríkissjóðs, auðvelda aðlögun efnahagsreikninga fyrir einkageirann og lækka kostnað á fjármagni fyrir einkageirann. Aðild að sameiginlegum gjaldmiðli myndi styrkja viðskiptasambönd við önnur lönd á evrusvæðinu og yrði líklega til að bæta samhæfni hagsveiflunnar. Á hinn bóginn mundi Ísland glata þeim möguleika að laga gengið í kjölfar sérstakra áfalla. Þetta atriði getur verið síður mikilvægara fyrir Ísland en önnur lönd þar sem hagkerfi landsins er þegar mjög sveigjanlegt. Engu að síður bendir þetta sjónarmið til þess að nauðsynlegt verður að auka sveigjanleika á vinnumarkaði og á vörumörkuðum enn meir. Erfitt verður að ná fram þjóðhagslegum markmiðum fyrir því að taka upp evruna – lágri verðbólgu, stöðugu gengi, lágum halla hins opinbera og takmörkun á skuldum þess. Þetta verður erfið áskorun fyrir komandi ár og mun í öllu falli vera mikilvægt framlag til að ná fram þjóðhagslegum stöðugleika í kjölfar hrunsins. Það mun verða prófsteinn á staðfestu stjórnvalda í framkvæmd þeirra á þjóðhagslegri efnahagsstefnu.

Til skemmri tíma litið ætti stjórn peningamála að stefna að verðbólguþingi sem er í samræmi við skilyrði fyrir inngöngu í evrusvæðið

Aðgangur að evrusvæðinu er ekki á dagskrá að sinni, jafnvel ekki undir bjartsýnustu kringumstæðum. Um sinn verður peningastefnan að styðja krónuna og verja efnahag óvarinna skuldunauta. Gengisstöðugleiki er höfuðmarkmið gjaldeyrishamla, en þar eð slíkar hömlur virka ekki fullkomlega, verður peningastefnan að vera tiltölulega ströng. *Peningastefnan verður að miða að gengisstöðugleika þar til öruggara verður að ekki myndist skipulagslaus*

fjármagnsflótti, en um leið takmarkar það möguleikana á að vextir verði lækkaðir. Þegar hömlum á fjármagnsflutningum hefur verið aflétt, verður það æ erfiðara að halda uppi gengisstjórnun. Stjórnvöld ættu því að koma á verðbólgaþröskulmarkmiði í átt að markmiði Maastricht samkomulagsins. Það felur í sér að hætta að miða við íslensku neysluvísitöluna og taka í stað þess upp viðmið við hina samræmdu neysluvísitölu (HICP). Nauðsynlegt er að styrkja trúverðugleika Seðlabankans í þeim tilgangi að auðvelda framfylgd á ramma peningastefnunnar. Það er ágætisbyrjun í þessu efni að almenningstengsla-stefnan hefur verið endurskoðuð svo og uppbygging í yfirstjórn Seðlabankans, þ.m.t. skipan peningastefnunefndar, þar sem sæti eiga bæði menn frá bankanum og utanaðkomandi menn með fullnægjandi kunnáttu til að taka ákvarðanir um vexti. Þá er það einnig úrslitaatriði að peningastefnan verði ákveðnari en hingað til og að stjórnvöld virði sjálfstæði Seðlabankans að fullu.

Endurbætur á framfylgd ríkisfjármála verða að halda áfram

Bankahrunið hefur aukið skuldir ríkisins. Fyrir áhrif efnahagssamdráttarins og vegna aukins skuldakostnaðar er gert ráð fyrir að halli á rekstri hins opinbera verði meiri en 10% af VLF 2009, sem eykur á skuldir hins opinbera. Því verður að taka vel á fjármálum hins opinbera til að koma þeim aftur á bærán grundvöll og marka leiðina til inngöngu á evrusvæðið. *Draga verður mjög úr hallanum á komandi árum með það að markmiði að ná jöfnuði. Þessi leið er í samræmi við það sem fram kemur í samningnum um viðbúnaðarlán AGS. Nauðsynlegt verður að beita bæði skattahækkunum og útgjaldaniðurskurði, þótt auðveldara verði að koma hinu fyrrnefnda að þegar í stað. Í upphafi væri rétt að afnema skattalækkanirnar sem komið var á á uppgangsárunum, sem Ísland hefur ekki lengur efni á. Þetta þýðir að tekjuskattur einstaklinga verður að hækka og hækka verður lægra skattþrep virðisaukaskatts. En það er ólíklegt að nægilegt sé að afnema skattalækkanir fyrri ára. Þegar valið er milli annarra aðgerða ætti það að hafa forgang sem er minnst skaðlegt fyrir hagvöxt, svo sem að breikka skattstofna, eða aðgerðir sem ýta undir hagþróun, svo sem með því að koma á kolefnisskatti. Stjórnvöld ættu einnig að hækka tryggingagjald til Atvinnuleysis-tryggingasjóðs að því marki að sjóðurinn verði sjálfbær yfir hagsveifluna svo sem ætlast er til.*

Endurbætur á ríkisfjármálum þurfa að innihalda meiriháttar niðurskurð útgjalda. *Þeir útgjaldaþættir sem aukist hafa hröðum skrefum undanfarin ár eru kjörnir til sparnaðar. Launaútgjöld ríkisins hafa oft skriðið fram úr einkageiranum á sama tíma og fjármálageirinn var í mikilli sókn og jók eftirspurn eftir sérhæfðu vinnuafli. Þar sem nú reynist auðveldara að halda í fólk, væri rétt að frysta laun hins opinbera eða þau verði jafnvel lækkuð að nafnvirði, sem hefði meiriháttar raunlækkun í för með sér, a.m.k. 2009. Af sömu ástæðu verður að telja rétt að*

draga úr fjárfestingu hins opinbera, en hún jókst um nær 10% á ári að meðaltali 2003-2007. Draga ætti úr henni svo mikið sem hægt er, eins og þegar er áformað. Einnig er nauðsynlegt að virða ramma á útgjaldavexti, gagnstætt því sem verið hefur. Í þessu efni þyrfti að styrkja hlutverk Ríkisendurskoðunar við að fylgjast með framvindu fjárlaga. Styrkja ætti einnig ráðgjöf um þjóðhagsleg áhrif fjármálaáðgerða hins opinbera.

Ennfremur er hægt að endurskoða nokkra útgjaldaþætti hins opinbera þótt ekki komi til skerðingar á þjónustu. Sérstaklega á þetta við um heilbrigðisgeirann, svo sem rætt var um í sérstökum kafla í skýrslu OECD um Ísland 2008, en þar var talað um nokkra valkosti við að auka útgjaldaskilvirkni í heilbrigðisgeiranum. *Hægt verður að draga úr kostnaði við sjúkrahús, en hann er stór hluti af heilbrigðisútgjöldum. Það yrði gert með því að taka upp kostnaðarhlutdeild og með því að taka skjótt upp kostnaðarskipan á verkefnagrundvelli sem umbunar framleiðni. Greining í skýrslu OECD um Ísland 2006 benti á umtalsverðan sparnað í menntamálum, en honum má ná fram með því að stytta námstímann á efri stigum framhaldsskóla í samræmi við það sem tíðkast erlendis og, svo sem áformað er, að draga saman og sameina á sviði æðri menntunar. Sveitarfélög sem þurfa að kosta leikskóla og grunnskóla, horfa einnig fram á nauðsyn þess að skera niður á þessum sviðum nú þegar tekjur þeirra dragast saman og aðgangur þeirra að utanaðkomandi fjármögnun er takmarkaður. Draga verður úr fjölda nemenda á hvern kennara, en það hlutfall er nú hátt í alþjóðlegum samanburði. Almenn er möguleiki á að ná fram sparnaði með því að sameina sveitarfélög. Núverandi efnahagslægð gefur einnig tækifæri til að draga úr stuðningi við landbúnað, en hann er sá mesti í OECD ríkjum.*

Endurskipulagning á öðrum sviðum mundi einnig leggja því lið að lagður verði grunnur að sjálfbærum hagvexti

Þótt þjóðhagsleg efnahagsstefna sé ofarlega á blaði um þessar mundir, ætti það ekki að skyggja á nauðsyn þess að koma á endurskipulagningu hagkerfisins til að gera það hagvaxtarvænna, sérstaklega á vinnumarkaðinum og vörumarkaðinum. Vinnumarkaðurinn er almennt sveigjanlegur, þátttökuhlutfall er hátt, auðvelt er fyrir innflytjendur að fá vinnu, vinnuhvatning er mikil og atvinnuleysisbætur eru skammvinnar í alþjóðlegum samanburði. Þetta er í fyrsta sinn á síðari tímum sem Ísland stendur frammi fyrir víðtæku atvinnuleysi. *Því er mikilvægt að ekki verði gripið til ráðstafana sem hindra myndu virkni vinnumarkaðarins, svo sem með því að auka tímabil atvinnuleysisbóta, þar eð það myndi ýta undir aukið langtímaatvinnuleysi. Annar jákvætt einkenni íslenska vinnumarkaðarins er að raunlaun eru mjög sveigjanleg, en það hjálpar til við að þjóðarbúið lagi sig að ytri áföllum. Skerðing raunlauna hefur orðið til*

með því að neysluverð hækkar umfram nafnlaun. Ef Ísland gerist aðili að evrusvæðinu, verður sveigjanleiki í nafnlaunum mikilvægari sem tæki til að laga sig að ytri áföllum. Þótt vörumarkaðir virki almennt vel, eru nokkur svið sem þurfa athygli við, svo sem bent hefur verið á í fyrri skýrslum OECD.

Orkugeirinn er að mestu í ríkiseigu og Landvirkjun gnæfir þar yfir önnur fyrirtæki. Opna ætti orkugeirann fyrir erlendri fjárfestingu.

Á sviði veðlánamarkaðar hjálpar Íbúðalánasjóður nú til við að viðhalda stöðugleika. *Stjórnvöld þyrftu að endurskoða hlutverk hans þar sem hann nýtur ríkisábyrgðar sem dregur úr sanngjarnri samkeppni og truflar skiptingu framleiðsluáttá. Almennt er það reynsla landa á evrusvæðinu að aukinn sveigjanleiki í viðskiptum hagkerfisins auðveldar aðlögun að ytri áföllum og hvetur til sjálfbærs hagvaxtar og bættra lífskjara.*