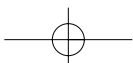
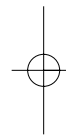
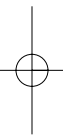
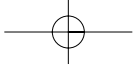


Jafnvægi og framfarir

Ábyrg efnahagsstefna



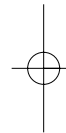
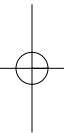
Greinargerðin sem hér birtist er samin í starfshópi um hagstjórn í anda frjálslyndrar jafnaðarstefnu. Í hópnunum störfuðu hagfræðingar og félagsfræðingar sem starfa við háskólakennslu og rannsóknir, starfa fyrir verkalyðshreyfinguna og atvinnulífið eða starfa við fjármálaþjónustu og hagrannsóknir auk nokkurra þingmanna og starfsmanna Samfylkingarinnar. Formaður starfshópsins og ritstjóri þessa bæklinga var Jón Sigurðsson, hagfræðingur, fyrrverandi forstjóri Norræna fjárfestingarbankans, seðlabankastjóri, alþingismaður og ráðherra fyrir Alþýðuflokkinn.



Jafnvægi og framfarir

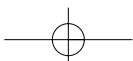
Ábyrg efnahagsstefna

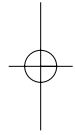
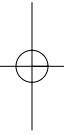
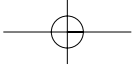
Ritstjóri: Jón Sigurðsson



 **Samfylkingin**

Reykjavík 2007





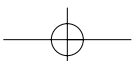
© Jón Sigurðsson, meðhöfundar og útgefandi, 2007

Öll réttindi áskilin. Heimilt er að birta hluta úr þessu riti án sérstaks leyfis, enda sé heimildar getið.

Umbrot: Blaðsmiðjan

Prentun: Leturprent

ISBN 978-9979-70-257-3



Viðfangsefnið

Íslenska hagkerfið er í miklu ójafnvægi um þessar mundir. Efnahagsvandinn birtist í meiri viðskiptahalla en nokkru sinni fyrr, en hann mældist 27% af landsframleiðslunni í fyrra samanborið við 16% árið 2005. Hallinn 2005 var þegar afar mikill og stóðu vonir til að hann færi lækkandi úr því. Sú varð ekki raunin. Vaxtagreiðslur til útlanda svara nú til helmings viðskiptahallans, enda hefur hrein erlend skuldastaða þjóðarbúsins hækkað mjög ört á síðustu árum vegna vaxandi skulda banka og annarra fyrirtækja og nemur nú rúmlega tvöfaldri landsframleiðslu og fjórföldum gjaldeyristekjum. Þetta eru afar há hlutföll í alþjóðlegum samanburði, jafnvel þótt tekið sé tillit til ábendinga um það að hefðbundin hagskýrslugerð kunni að ofmeta skuldastöðu og viðskiptahalla Íslendinga.

Eftir öran hagvöxt á árunum 2004 og 2005 dró mjög úr vextinum á árinu 2006, en þá varð hann um 2,6% – og reyndar minni en fólksfjölgun það ár þannig að landsframleiðsla á mann dróst lítillega saman. Vöxtur þjóðarútgjalda var aftur á móti nær þrefalt meiri en hagvöxturinn í fyrra, eða yfir 7%, og þar af jókst einkaneyslan um 5%. Þessi munur á vexti útgjalda og tekna kemur fram í auknum viðskiptahalla.

Afar háir vextir, óstöðugt gengi og verðbólga, sem enn er tvöfalt eða þrefalt meiri en 2,5%-markmið Seðlabankans, einkenna efnahagsástandið. Viðskiptahallinn á árinu 2007 verður naumast undir 15% og fer varla undir 10% á árinu 2008. Langvarandi hallabúskapur er áhyggjuefni, því haldi hann áfram lengi enn getur afturkippurinn orðið harður þegar kemur að skuldadögum.

Sterk staða ríkissjóðs og lækkandi ríkisskuldir hafa verið helsti jákvæði þátturinn í efnahagsmyndinni upp á síðkastið. Sá bati hefur þó aðallega byggst á umframtekjum af ofpenslunni og sölu ríkiseigna en síður á árangri við útgjalda-stjórn. Nú virðist á hinn bóginn ljóst að tekjuafgangur ríkissjóðs minnkar mjög á þessu ári og gæti snúist í halla árið 2008.

Hættan er sú að Ísland missi trúverðuleika á alþjóðlegum fjármálamörkuðum, en þá væri voðinn vís með hækkanði vaxtaálagi, gengisfalli og verðbólgu.

Merki um þessa hættu mátti sjá um miðjan mars þegar matsfyrirtækið Fitch Ratings lækkaði láns hæfiseinkunn ríkissjóðs bæði í innlendri og erlendri mynt.

Það verður ekki létt verk að draga úr halla á grunnjöfnuði í viðskiptum við önnur lönd, eins og þarf til þess að ná jafnvægi milli erlendra afborgana og útflutningstekna, en til þess þyrfti viðsnúning á viðskiptajöfnuði sem nemur 10–15% af landsframleiðslu. Að baki mikilli erlendri skuldsetningu þjóðarbúsins býr auðvitað að hluta til arðbær fjárfesting sem skilar vonandi góðum tekjum þegar fram í sækir. Það er hins vegar áhyggjuefni hversu stór hluti viðskipta-hallans stafar af aukinni einkaneyslu. Þá kann arður af fjárfestingum erlendis að láta bíða eftir sér.

Við misvægisvandann bætist að þrátt fyrir ört vaxandi tekjur ríkissjóðs í góðærinu og aukinn hlut ríkisins í þjóðartekjunum hafa ýmis skylduverk þess á sviði félagslegrar þjónustu og lífskjarajöfnunar verið vanrækt á síðasta áratug. Það er því með öllu ljóst að hagstjórnarvandi næstu ríkisstjórnar verður ærinn. Ef rétt er á haldið eru möguleikarnir til framfara í íslenskum þjóðarbúskap einnig miklir þegar horft er til framtíðar. Til þess að þessir möguleikar nýtist sem best þarf annars vegar traust og sanngjarnt velferðar-, trygginga- og menntakerfi á vegum hins opinbera og hins vegar öflugt atvinnulíf á grundvelli viðskiptafrelsis og opinna markaða með virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi. Í greinargerðinni sem fer hér á eftir er fjallað um nokkra helstu þætti hagstjórnar út frá þessu sjónarmiði.

Reykjavík, 29. mars 2007

Jón Sigurðsson

Jafnvægi og framfarir

Ábyrg efnahagsstefna

Jafnvægi í efnahagsmálum á grundvelli traustrar stefnu í fjármálum og peningamálum er í senn forsenda varanlegra framfara í þjóðarþróun og jafnréttis í samfélaginu. Það tjá og tundur sem fylgir stórum og tíðum sveiflum í gengi, vöxtum og verðlagi raskar forsendum fyrir fjárfestingu og rekstri nýrra, hagkvæmra fyrirtækja og verkefna í atvinnulífinu. Óstöðugleiki í efnahagsmálum og verðbólga sem honum fylgir rýrir sérstaklega lífskjör þeirra sem úr minnstu hafa að spila. Ábyrg stjórn efnahagsmála er í reynd undirstaða velferðarríkisins. Það er sérstaklega mikilvægt að stefnan í ríkisfjármálum og peningamálum sé vel samstillt og miði að því að halda verðbólgu í skefjum og skapa umhverfi sem eflir nýsköpun í atvinnulífinu.

Mikið hefur skort á samstillingu í stjórn efnahagsmála hjá núverandi ríkisstjórn. Glögg dæmi um þetta sást þegar margauglýst lækkun virðisaukaskatts á matvælum kom til framkvæmda á fyrsta degi marsmánaðar því að sama dag tók gildi sú ákvörðun ríkisstjórnarinnar að hækka fjárhæð og veðmörk húsnæðislána Íbúðalánasjóðs. Sú ráðstöfun hlaut að valda hækkun íbúðarverðs og skapa væntingar um áframhaldandi spennu á fasteignamarkaði – enda fylgdu bankarnir þegar í kjölfarið og rýmkuðu mörkin fyrir sín húsnæðislán. Það er því ekki að undra að lækkun verðlags í byrjun mars hafi orðið miklu minni en spáð hafði verið. Ljóst virðist að mörg fyrirtæki hikuðu við að lækka verð á vöru sinni og þjónustu vegna óvissu um framhaldið þar sem hægri höndin virtist ekki vita hvað sú vinstri gerði í hagstjórninni.

*Samstillingu vantar
í hagstjórnina*

Með þessari síðustu ákvörðun um íbúðarlánin hefur ríkisstjórnin að fullu horfið frá þeim svokölluðu aðhaldsaðgerðum sem hún kynnti í lok júní í fyrra þótt enn sé gríðarlegt ójafnvægi í þjóðarbúskapnum. Slík framganga er ekki til þess fallin að vekja traust á stjórn efnahagsmála. Tregða fyrirtækja til þess að bregðast við lækkun virðisaukaskattsins með lækkun vöruverðs er ekki síst vitnisburður um vantrú atvinnulífsins á efnahagsaðgerðir ríkisstjórnarinnar.

*Bætt skipulag
hagstjórnar*

Bæta þarf allt skipulag hagstjórnar af opinberri hálfu til þess að tryggja samstillingu efnahagsaðgerða og gera þær markvissari. Meðal þess sem bæta þarf er vinnulag við gerð fjárlaga og eftirlit með framkvæmd þeirra. Efla þarf samráð ríkisins við samtökin á vinnumarkaðnum og stefna að víðtækri þjóðarsátt um efnahags- og félagsmál.

1. Gjaldmiðill, vextir og gengi – er krónan nógu stór fyrir Ísland?

Um þessar mundir reynir mjög á þá tilhögun sem upp var tekin í mars 2001, þegar Seðlabankanum voru sett verðbólgu-markmið og gengi krónunnar látið fljóta. Með því móti var mikið lagt á stýrivextina. Þeir eru í reynd eina stjórnþæki Seðlabankans sem beitt hefur verið til þess að ná verðbólgu-markmiðinu. Það hefur sem kunnugt er verið sett við 2,5% á ári. Með aukinni samþættingu efnahagsstarfsemi yfir landamæri verður sjálfstæð peningamálastefna einstakra ríkja sífellt erfiðari viðfangs vegna greiðs aðgang fyrirtækja að fjármagni á alþjóðlegum markaði. Að auki er áhrifamáttur stýrivaxtanna hér á landi minni en í flestum löndum sem fylgja verðbólgu-markmiði við stjórn peningamála vegna útbreiddrar verðtryggingar á fjárskuldbindingum innanlands. Verðtryggingin leiðir aftur til þess að fjárhagsskuldbindingar eru jafnan bundnar til lengri tíma hér en víðast erlendis. Þar við bætast

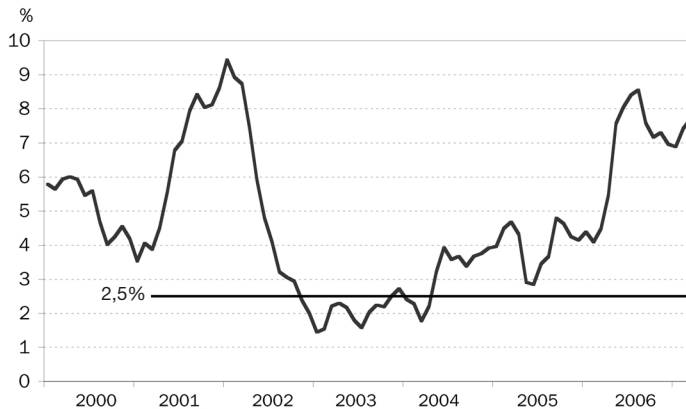
*Stýrivextir
Seðlabankans
áhrifalítlir*

stöðugt vaxandi fjárhagsskuldbindingar fyrirtækja og einstaklinga í erlendum gjaldmiðli. Við slíkar aðstæður er engin von til þess að ná megi verðbólgu markmiðinu nema ríkisvaldið styðji við peningastefnuna með aðhaldsaðgerðum á sviði ríkisfjármála og með öðrum ákvörðunum sem hafa áhrif á heildareftirspurn í landinu. Skorti á samstillingu í hagstjórninni er hætt við að gengissveiflur og vaxtastig keyri úr hófi fram.

Reynslan á þeim sex árum sem liðin eru frá því hin nýja tilhögun við stjórn gengis- og peningamála var tekin upp sýnir að nauðsynleg samstilling hefur ekki náðst við stjórn efnahagsmála. Stýrivextir Seðlabankans eru nú 14,25% og hafa aldrei verið hærri. Á þessu sex ára tímabili voru stýrivextirnir lægstir frá öðrum fjórðungi ársins 2003 til fyrsta ársfjórðungs 2004, en það tímabil voru þeir 5,3%.

Árshraði verðbólgunnar mældist í febrúar 2007 um 7,4%. Frá mars 2001 hefur tólf mánaða verðbólga verið yfir verðbólgu markmiði í 55 mánuði af 72 og yfir núgildandi þolmörkum

*Verðbólgu markmið
hafa ekki náðst*



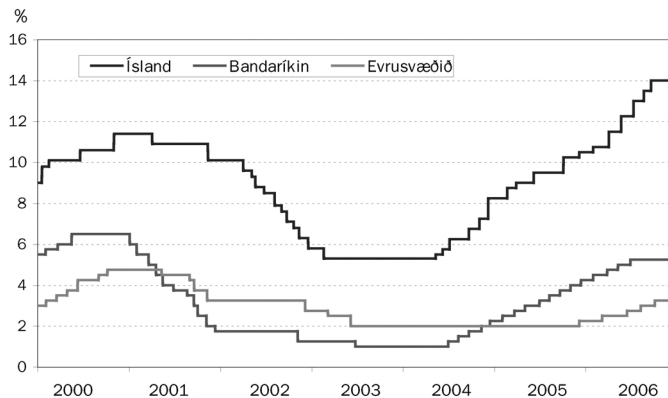
Mynd 1: Árshraði verðbólgunnar á Íslandi ásamt verðbólgu markmiði, 2000–2006. Markmið Seðlabankans er að tólf mánaða breyting verðbólgunnar sé 2,5%. Eins og sjá má á myndinni hefur verðbólgan verið yfir 2,5% lengst af frá því verðbólgu markmiði var tekið upp í mars 2001. Hún fór hæst yfir 9% í janúar 2002 og aftur yfir 8% á miðju ári 2006. Heimild: Seðlabanki Íslands.

(4%) í 38 mánuði. Peningamál þjóðarinnar hafa því verið í gjörgæslu meirihluta þess tíma sem liðinn er frá því verðbólgu-markmiðsstefnan var tekin upp. Viðskiptahalli og erlend skuldaförnun hefur aldrei verið meiri en á þessu tímabili.

*Háir vextir, óstöðugt
gengi, verðbólga*

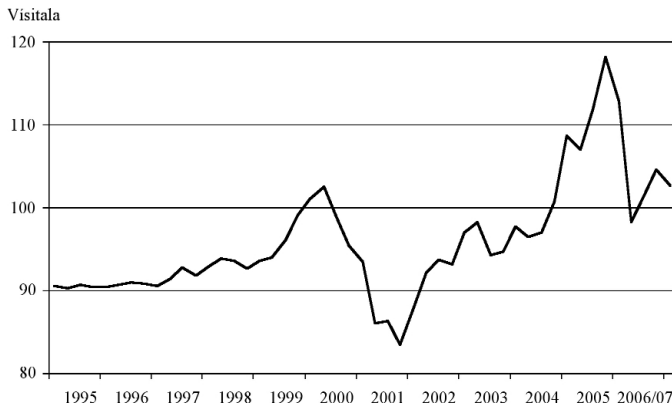
Einhliða beiting vaxtahækkunar til þess að slá á verðbólgu virðist fyrst og fremst halda gengi krónunnar uppi, sem aftur veldur viðskiptahalla, og þar með er boginn spenntur til gengisfalls síðar með tilheyrandi verðbólgu. Mikið innstreymi erlends fjármagns, bæði vegna fjárfestingar í stórframkvæmdum en einnig til endurlána innanlands, hefur á þessu árabili stuðlað að því að gengi krónunnar hækkar. Í sömu átt hafa virkað skammtímaáhrif frá útgáfu velmetinna erlendra lánastofnana á skuldabréfum í íslenskum krónum. Áhuginn á slíkri skuldabréfaútgáfu skýrist hins vegar fyrst og fremst af háum vöxtum á Íslandi. Vaxtamunur milli Íslands og helstu markaðslanda, bæði vestan hafs og austan, hefur aldrei verið meiri en hann er nú, þegar miðað er við stýrivexti seðlabanka. Nú er þessi vaxtamunur gagnvart Bandaríkjunum um 9% en næstum 11% gagnvart evrusvæðinu.

*Mikill
vaxtamunur*



Mynd 2: Stýrivextir á Íslandi, í Bandaríkjunum og á evrusvæðinu, 2000–2006.

Stýrivextir hér á landi eru sem stendur 14,25% sem er mun herra vaxtastig en í þeim ríkjum sem við viljum bera okkur saman við. Hér má sjá samanburð við stýrivexti í Bandaríkjunum og á evrusvæðinu. Heimild: Seðlabanki Íslands.



*Miklar sveiflur
á raungengi*

Mynd 3. Raungengi íslensku krónunnar miðað við hlutfallslegt verðlag.

Raungengi sýnir hlutfallslega þróun verðlags í heimalandi annars vegar og í viðskiptalöndum hins vegar. Það má túlka sem einn mælikvarða á samkeppnisstöðu. Á myndinni sést glögg að raungengi hélst nokkuð stöðugt fram á árið 1999, en frá þeim tíma hefur raungengið sveiflast mjög og jafnframt hækkað, sem gefur til kynna versnandi samkeppnisstöðu þjóðarinnar. Vísitala á ársfjórðungsgrunni, meðaltal ársins 2000 = 100. Heimild: Seðlabanki Íslands.

Við þessar aðstæður er gengi krónunnar sem minnsta sjálfstæða gjaldmiðilsins á alþjóðamarkaði afar valt og viðkvæmt fyrir sviptingum á fjármagnsmörkuðum heimsins. Þannig hefur sýnt sig að krónan er alls ekki nógu stór og öflugur gjaldmiðill fyrir íslensk fyrirtæki í útrás. Þau hafa því brugðist á það ráð að gera upp reikninga sína í annarri mynt. Á þessu sex ára tímabili (2001–2006) hefur raungengi krónunnar miðað við verðlag sveiflast mikið. Raungengið fór hæst á fjórða ársfjórðungi 2005 og var þá 42% hærra en á fjórða ársfjórðungi 2001, þegar það var lægst. Það munar um minna fyrir fyrirtæki sem stunda útflutningsstarfsemi eða keppa við innflutning. Viðskiptakostnaður íslenskra fyrirtækja vex af þessum sökum. Gengissveiflurnar draga úr áhuga fyrirtækja til þess að fjárfesta. Auk þess felur sjálf óvissan um rekstrar-skilyrðin í sér ómældan kostnað. Sýnt hefur verið fram á að kostnaður fyrirtækja og heimila í landinu af 3% áhættuálagi alþjóðlegra fjármálamarkaða á lán til Íslands nemur um 72 milljörðum króna á ári.

*Kostnaður heimila
og fyrirtækja
vegna krónunnar*

*Er krónan nógu stór
fyrir Ísland?*

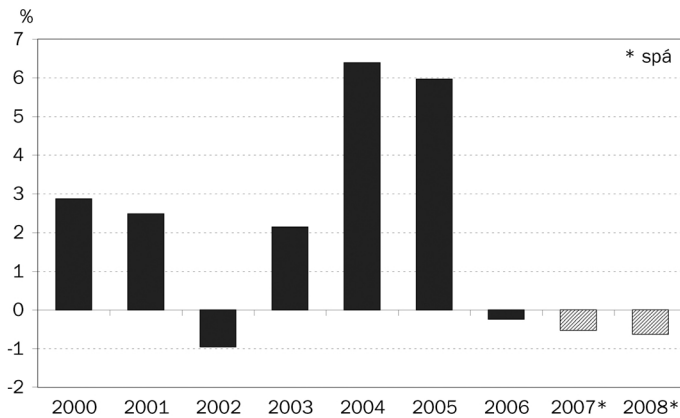
Sex ára tilraun með núverandi gengistilhögun og peningamálastefnu hefur því ekki skilað góðum árangri. Vitaskuld má ekki skoða gengistilhögunina eina og sér því að hún nær ekki tilætluðum árangri nema með öflugum stuðningi frá öðrum þáttum hagstjórnar. Hvað sem þessum fyrirvara líður er tími til kominn að meta að nýju í ljósi reynslunnar hvert sé hagkvæmasta fyrirkomulag gjaldmiðils og gengis fyrir Ísland. Talsmenn framsækings atvinnulífs hafa varpað fram spurningunni: *Er krónan nógu stór fyrir Ísland?*

Nauðsynlegt er að fram fari ítarleg athugun á því hvort hentugt sé fyrir Ísland að taka upp evru sem lögeyri, en það mál verður ekki slitið úr samhengi við spurninguna um aðild Íslands að Evrópusambandinu. Hver sem niðurstaðan verður er ljóst að gera þarf stóratök til þess að endurheimta stöðugleika í hagstjórn á Íslandi. Ísland tekur ekki upp evru nema uppfyllt séu ströng skilyrði um efnahagslegt jafnvægi, sem nú vantar mikið upp á.

2. Ríkisfjármál: Eftirspurnarstjórn og kjarajöfnun

2.1. Sveiflujöfnun í þjóðarþúskapnum

Tekjuöflunarkerfi ríkisins er þannig úr garði gert að í því felst veruleg sjálfvirk sveiflujöfnun, þ.e. tekjur ríkissjóðs vaxa ört í uppsveiflu í hagkerfinu en dragast saman í niðursveiflu. Með öflugum formerkjum bregst ríkisfjárhagurinn sjálfkrafa við niðursveiflu með aukningu útgjalda, til dæmis atvinnuleysisbóta og annarra félagslegra útgjalda sem bundin eru í kerfi með sérstakri löggjöf. Slík sjálfvirkni í útgjöldum ríkisins í niðursveiflu er þó veigaminni en tekjuaukinn í uppsveiflu. Ör vöxtur þjóðarútgjalda og innflutnings á síðustu árum hefur haft í för með sér mikinn tekjuauka fyrir ríkissjóð sem þrátt fyrir vaxandi útgjöld hefur myndað tekjuafgang. Þessi tekju-



Mynd 4: Hagvöxtur á mann, 2000–2008. Óhjákvæmilegur fylgifiskur hins mikla hagvaxtar undanfarinna ára hefur verið gríðarlegt ójafnvægi sem kemur hvað skýrast fram í vaxandi verðbólgu og miklum viðskiptahalla. Vaxtartímabilinu lauk á árinu 2005 en glíman við að ná jafnvægi fer í hönd. Þannig var samdráttur í hagvexti á mann í fyrra og ekki búist við miklum vexti á komandi árum. Heimild: Hagstofa Íslands og *spá Seðlabanka Íslands 29. mars 2007.

afgangur hefur ásamt andvirði einkavæddra ríkisfyrirtækja gert það kleift að lækka hreinar skuldir ríkisins verulega, eða úr 33% af landsframleiðslu í 6% á tíu ára tímabilinu 1997 til 2006. Á sama tíma uxu á hinn bóginn viðskiptahalli og erlendar skuldir þjóðarbúsins afar mikið. Þannig hefur ríkið nærst á ofpenslunni. Staða ríkissjóðs er nú orðin þannig að hann er háður því að hafa tekjur af ofpenslunni til þess að mæta ört vaxandi ríkisútgjöldum.

Bætt fjárhagsstaða ríkissjóðs ætti að auðvelda ríkinu að takast á við óvissar efnahagshorfur þegar til lengdar lætur, en um þessar mundir skiptir mestu máli að fjármálastjórn ríkisins miðist við að sporna við verðbólguþrýstingi svo ekki hvíli allt á stýrivöxtum Seðlabankans. Þetta verður aðeins gert með því að draga úr útgjöldum ríkisins og fjárfestingaráformum sem ríkisvaldið getur haft áhrif á. Það hefur ekki verið gert. Þvert á móti hafa ríkisútgjöldin verið aukin verulega á síðustu árum þrátt fyrir ofpenslu í hagkerfinu. Einkum er þetta aðhaldsleysi

*Ríkissjóður háður
ofpenslunni*

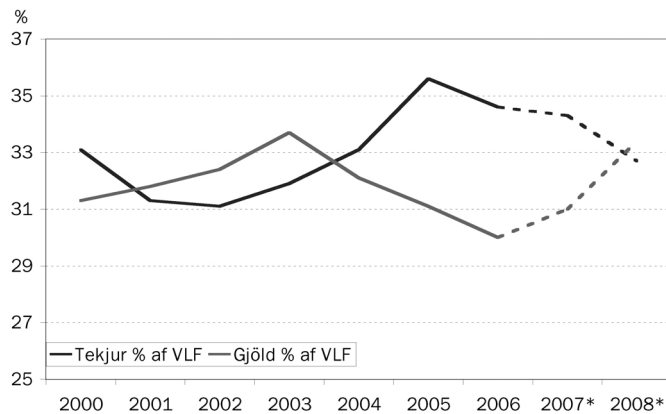
*Aðhaldsleysi
í ríkisrekstrinum*

greinilegt í þróun ríkisútgjalda 2006 og í fjárlögum 2007. Þá hafa skattar einnig verið lækkaðir á þessum árum þrátt fyrir varnaðarorð alþjóðlegra efnahagsstofnana, þar á meðal OECD og Alþjóða-gjaldeyrissjóðsins. Þessar stofnanir mæltu báðar eindregið með því að dregið yrði úr útgjöldum og fjárfestingu á vegum opinberra aðila árin 2006 og 2007 og að lækkun tekjuskatts einstaklinga yrði skotið á frest. Þessar stofnanir hafa einnig gagnrýnt ákvarðanir ríkisstjórnarinnar um breytingar á húsnæðislánakerfinu á síðustu árum, sem falið hafa í sér greiðari aðgang að lánsfé, hækkun lánsfjárhæðar og rýmri mörk fyrir veðsetningu húseigna við lántöku en áður hafa tíðkast. Þessar ákvarðanir ríkisins vöktu upp samkeppni milli Íbúðalánasjóðs og viðskiptabankanna með yfirboðum sem aukið hafa á spennuna í hagkerfinu.

*Enn aukast
ríkisútgjöldin*

Síðasta ákvörðun ríkisstjórnarinnar um hækkun lánshlutfalls og lánsfjárhæðar hjá Íbúðalánasjóði frá fyrsta mars sl. bendir ekki til þess að ríkisstjórnin vilji í alvöru reyna að draga úr þenslu í þjóðarþúskapnum, enda er hún háð því að hafa tekjur af ofþenslunni. Fjárlög fyrir árið 2007 fela í sér verulega aukningu ríkisútgjalda þrátt fyrir yfirlýsingar um aðhaldsstefnu. Í ljósi þessa virðast litlar líkur á því að Seðlabankinn geti lækkað stýri-
vextina á næstunni sé hann sjálfum sér samkvæmur.

Í þessu sambandi er mikilvægt að tekið sé mið af áhrifum á væntingar almennings og viðskiptalífs þegar fjármálastefna ríkisins er mótuð. Enginn vafi leikur á því að fréttir um slökun á aðhaldi af ríkisins hálfu og af áætlunum um stórframkvæmdir við virkjanir og málmbraðslur á næstu árum hafa áhrif á eftirspurnina í landinu um leið og þær birtast, jafnvel löngu áður en bein áhrif framkvæmdanna koma fram. Af þessum sökum er mikilvægt að stjórnvöld geri sem fyrst skilmerkilega grein fyrir því hvaða framkvæmdaáform af þessu tagi muni fá atbeina hins opinbera og hver ekki. Móta þarf stefnu um það hvaða stórframkvæmdaröð sé raunhæf og æski-



*Halli á ríkissjóði
framundan*

Mynd 5: Tekjur og útgjöld ríkissjóðs, 2000–2008. Samdráttur í hagvexti kemur strax fram í versnandi stöðu ríkisfjármála. Árin 2004 og 2005 jukust tekjur hraðar en landsframleiðsla en gjöldin uxu á hinn bóginn hægar en landsframleiðslan. Um leið og dregur úr hagvexti snúast þessi hlutföll við og fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir hallarekstri á ríkissjóði strax á næsta ári, 2008, þrátt fyrir hagvöxt. Heimild: Hagstofa Íslands og *spá Seðlabanka Íslands.

leg á næstu árum þegar tekið er mið bæði af umhverfisverndarsjónarmiðum og markmiðum um efnahagslegt jafnvægi. Hér er ekki síst vandi á höndum vegna þess að umfang ýmissa framkvæmda af þessu tagi er sniðið eftir hagkvæmstu stærð framleiðslueininga fyrir heimsmarkað þannig að skammtarnir geta verið afar stórir á mælikvarða íslenska hagkerfisins. Ríkið verður fyrir sitt leyti að taka ábyrgð á slíkri stefnumótun, ekki síst þegar þess er gætt að það er nú eini eiganandi stærsta raforkufyrirtækis landsins, Landsvirkjunar. Framkvæmdaákvæðanir á þessum vettvangi eru oft og tíðum mikilvægari fyrir eftirspurnarstigið í hagkerfinu en fjármálastjórn ríkisins í hefðbundnum skilningi.

*Ríkið ber ábyrgð
á Landsvirkjun*

Greining á atburðarásinni í íslenskum þjóðarbúskap síðustu sex árin styrkir eindregið þá skoðun – þótt ríkisfjármálastjórn henti yfirleitt ekki vel til sveiflujöfnunar – að aðstæður hér á landi séu nú með þeim hætti að ríkið hljóti að beita annars vegar almennu aðhaldi í hefðbundnum ríkisfjármálum og

freista þess hins vegar með tiltækum ráðum að hafa áhrif á upptök hagsveiflna í stórframkvæmdum sem eru lengi í undirbúningi. Ríkið verður að freista þess fyrir sitt leyti að dreifa þeim yfir langt árabíl með tilliti til burðarþols þjóðarbúskaparins og náttúru landsins.

2.2. Tekjuskiptingaráhrif opinberra fjármála

*Dregið úr
kjarajöfnun*

Þegar litið er yfir framvinduna á síðustu 10 til 15 árum sést að hið opinbera hefur tekið til sín hærra hlutfall af vaxandi landsframleiðslu án þess að samfélagslegum verkefnum sé nú betur sinnt en áður. Skatttekjur hins opinbera voru 32% af vergri landsframleiðslu árið 1994 en um 41% 2006. Í ljósi þessarar miklu aukningar í umsvifum hins opinbera sætir furðu að áhrif skatta og tilfærslna til þess að jafna kjör fólks hafa orðið máttlausari á þessu tímabili en áður var. Þetta stafar fyrst og fremst af því að persónuafsláttur við álagningu tekjuskatts – sem ákveður skattleysismörk – hefur dregist mjög aftur úr hækkun tekna á þessu árabíli. Þá hefur almenna tekjuskattsprósentan verið lækkuð auk þess sem hátekjuskattur hefur verið felldur niður, og breytt fyrirkomulag við skattlagningu fjármagnstekna með sérstökum 10% skatti hefur helst gagnast hinum tekjuhæstu. Við þetta bætist svo að barnabætur hafa dregist aftur úr almennri tekjuþróun um árabíl. Sundurleit og ósamstæð skerðingarákvæði í bótakerfi almannatrygginga og lífeyrissjóða valda að auki ófyrirséðum og ótilætluðum áhrifum til ójafnaðar. Allt hefur þetta dregið úr tekjujöfnunaráhrifum skatta og tilfærslna hins opinbera. Úr þessu er brýnt að bæta og stefna með markvissum hætti að kjarajöfnun um leið og hvatinn til öflunar atvinnutekna er varðveittur.

*Sundurleitt og
ósamstætt bótakerfi
almannatrygginga*

Ráðast þarf í róttæka heildarendurskoðun bæði á skattkerfinu og almannatryggingakerfinu þannig að niðurbótakerfið verði sanngjarnari og bótageiðslur almannatrygginga réttlátari. Ekki síst þarf að endurskoða samspil skatta, trygg-

ingabóta, greiðslna úr lífeyrissjóði og atvinnutekna lífeyrisþega. Endurskoðað þarf frá grunni þau áhrif sem skerðingarákvæði almannatrygginga og skattlagning lífeyristekna hafa á það hversu miklu lífeyrisþegar halda í raun eftir af greiðslum úr lífeyrissjóði og sjálfsaflatekjum. Í þessum efnum er skynsamlegt að byrja upp á nýtt með hreint borð, gæta í senn fyllstu sanngirni og þess að hvati lífeyrisþega til eigin tekjuöflunar sé ekki slævður. Greiðslur úr lífeyrissjóðum eru að stærstum hluta fjármagnstekjur. Athuga þarf áhrif þess að skattleggja þær í samræmi við þetta og samræma skattlagningu fjármagnstekna og lífeyristekna. Sérstaks átaks er þörf til þess að bæta aðbúnað og umönnun aldraðra og öryrkja. Jöfnunaráhrif tekjuskattkerfisins þarf að endurmeta. Í því sambandi ber að leggja á ráðin um að hækka bæði skattafslátt og barnabætur.

*Skattlagning lífeyris-
og fjármagnstekna*

Mælingar á breytingum á tekjuskiptingu á Íslandi síðustu 10 til 15 ár sýna að ójöfnuður í skiptingu ráðstöfunartekna heimilanna hefur aukist til muna. Höfuðorsök aukins ójafnaðar má rekja til stefnu ríkisstjórnarinnar í skattamálum og tryggingamálum og munar þar mest um það að skattleysismörk hafa lækkað verulega miðað við tekjur svo að skattbyrði láglaunafólks og fólks með miðlungstekjur hefur þungst á sama tíma og lágir fjármagnstekjuskattar og aðrar breytingar á skattkerfinu hafa létt skattbyrðar hinna efnamestu. Við þetta bætast breytingar í hagkerfinu með opnun viðskipta, fjármagnshreyfinga og fólksflutninga milli Íslands og annarra landa og með stórefldri fjármálastarfsemi. Hnattvæðingin hefur haft þau áhrif að úr tekjuskiptingunni hefur tognað í báða enda.

*Ósanngjörn
skattbyrði*

Á vinnumarkaði hefur þeim sem hafa háar tekjur, oft fjármagnstekjur, fjölgað, en á hinum endanum fjölgar fólki, oft af erlendum uppruna, sem býr við lágmarkskjör samkvæmt kjarasamningum og ber skarðan hlut frá borði. Einnig býr

stækkandi hópur fólks utan vinnumarkaðar við sára fátækt, einstæðir foreldrar með börn, öryrkjar og aldraðir. Bryn þörf er á nýrri og réttlátari niðurjöfnun skatta og markvissari ráðstöfun tilfærslna til þess að útrýma fátækt hér á landi og tryggja félagslegt réttlæti.

2.3. Jafnvægi og aðhald – ábyrg fjármálastefna

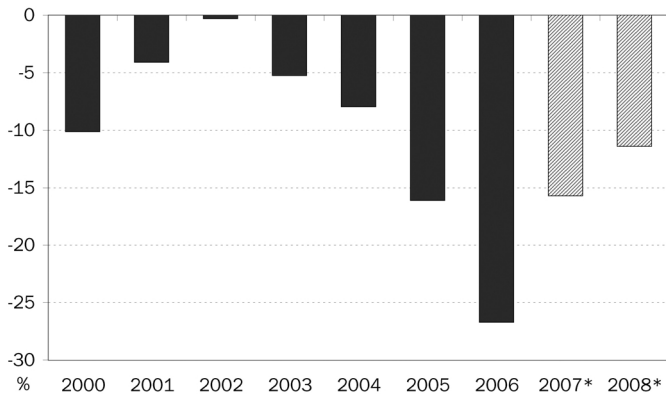
Til þess að koma á stöðugleika í efnahagsmálum þarf jafnvægi og aðhald í ríkisfjármálum. Næstu misserin þarf aðaláherslan því að vera á aðhald að útgjöldum þar sem hagkerfið ber enn öll merki ofþenslu sem birtist í verðbólgu, miklum viðskiptahalla og erlendri skuldasöfnun. Afar skýr merki eru auk þess um að þegar sé fyrir hendi kerfislægur halli á ríkisrekstrinum sem birtist um leið og þensluskeiðinu lýkur. Innan þessa aðhaldsramma þarf þegar að hefjast handa við umbætur í fjármálastjórninni.

*Halli á ríkissjóði
um leið og
þenslunni lýkur*

Endurskoða ber skiptingu verkefna og tekjustofna milli ríkis og sveitarfélaga og ætla sveitarfélögunum stærri hlut. Styrkja þarf fjárhagsstöðu sveitarfélaganna og færa til þeirra aukin verkefni á sviði félagsmála, einkum við umönnun aldraðra og þjónustu við þá. Þessum verkefnum á að gefa forgang við endurskoðun á skattkerfinu og ráðstöfun skatttekna.

*Lánshæfismat
skiptir miklu máli*

Sterk fjárhagsstaða ríkissjóðs er lykilatriði fyrir mat alþjóðlegra matsstofnana á lánshæfi ríkisins. Það er óhætt að segja að síðustu misserin hafi lágt skuldahlutfall ríkisins haldið uppi lánshæfismati bæði ríkisins og íslenskra banka þrátt fyrir viðskiptahalla og verðbólgu. Lánshæfismat ríkisins skiptir miklu máli fyrir hina ört vaxandi fjármálastarfsemi Íslendinga bæði heima og erlendis og ræður í reynd miklu um lánskjör þeirra á alþjóðamarkaði, þótt íslensk fjármálafyrirtæki hafi nú meira en helming tekna sinna af starfsemi erlendis. Þannig hvílir mikil ábyrgð á ríkisfjármálunum beint og óbeint og því þarf að varast enn frekar en fyrr hallabúskap hjá hinu opinbera,



*Gríðarlegur
viðskiptahalli*

Mynd 6: Viðskiptahalli, % af landsframleiðslu, 2000–2008. Ójafnvægið í þjóðar-
búskapnum kemur skýrast fram í gríðarlegum viðskiptahalla sem nemur nálægt
þriðjungum af landsframleiðslu. Engin dæmi eru um slíkt í þróuðum ríkjum heims. Á
komandi árum er gert ráð fyrir áframhaldandi halla á viðskiptajöfnuði sem þýðir að
áfram eyðum við um efni fram og höldum áfram að safna skuldum erlendis. Heim-
ild: Seðlabanki Íslands, þar á meðal *spá 29. mars 2007.

sem nú virðist vaxandi hætta á að óbreyttri stefnu í ríkisfjármálum.

2.4. Fjárfesting í framtíð – ekki í stöðnun

Þegar hagræn skipting ríkisútgjalda er skoðuð vekur athygli hversu miklu fé er varið til framleiðslustyrkja vegna búvöruframleiðslu. Á fjárlögum 2007 er þessi fjárhæð 8,5 milljarðar króna. Til samanburðar má nefna að fjárveiting til allra framhaldsskóla landsins er 12,9 milljarðar króna þetta ár. Þá hefur ríkisstjórnin nýlega gert samning við samtök bænda um framleiðslustyrki vegna sauðfjárræktar fram til ársins 2013 og fela þeir í sér nærri tuttugu milljarða króna skuldbindingu fyrir ríkið á þessum fimm árum. Heildarfjárhæð skuldbindandi samninga landbúnaðarráðuneytisins við bændur og samtök þeirra fyrir árabilið 2006–2010 nemur hvorki meira né minna en 34,4 milljörðum króna. Að vísu þarf árlegt samþykki Alþingis við samþykkt fjárlaga til þess að efna slíka samninga, en í reynd binda þeir hendur fjárveitingarvaldsins verulega fram í

*Miklar fjárveitingar
til landbúnaðar*

tímann. Eins er ástæða til að óttast að eftirlit með framkvæmd slíkra langtímasamninga sljóvgist með tímanum.

Í þessu sambandi má benda á að í nýjustu yfirlitsskýrslu OECD um umbætur í hagstjórn til þess að glæða varanlegan hagvöxt í aðildarríkjunum (*Economic Policy Reforms: Going for Growth. OECD, 2007*) er í kaflanum um Ísland sérstaklega mælt með því að hér á landi verði dregið verulega úr framleiðslutengdum styrkjum til landbúnaðar. Í skýrslunni segir að framleiðslustyrkir til landbúnaðar séu tvöfalt hærri á Íslandi en til jafnaðar í aðildarlöndum OECD, ennfremur að búvöruverð hér á landi sé um það bil þrefalt heimsmarkaðsverð. Skýrsluhöfundar telja að núverandi landbúnaðarkerfi sé skattgreiðendum og neytendum þungt í skauti og bindi auk þess bæði fjármuni og mannafla í lítt arðbærri framleiðslu sem haldi aftur af hagvexti í landinu.

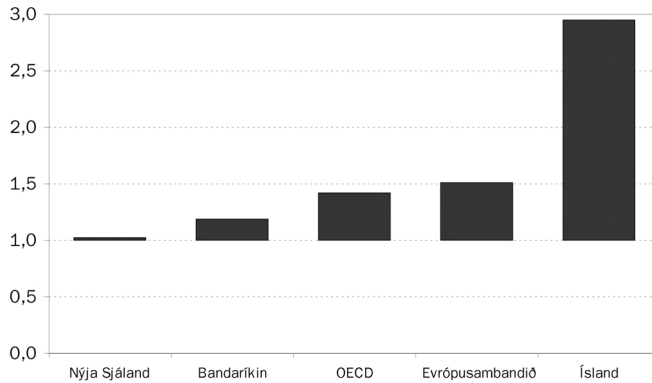
*Styrkir til
búvöruframleiðslu
halda aftur
af hagvexti*

Þetta er ekki í fyrsta sinn sem bent er á þessar staðreyndir. Semja þarf áætlun um það hvernig færa megi fjármuni úr farvegi framleiðslustyrkja til stuðnings við starfsmenntun og við rannsóknir og þróun í atvinnulífinu, sem eflir nýsköpun og framfarir.

3. Samkeppni, verðmyndun og viðskiptafrelsi

*Fákeppni og
opinberar álögur
halda uppi vöruverði*

Fákeppni, tollar og vörugjöld, óbeinir skattar og hár fjármagnskostnaður halda uppi verðlagi á Íslandi. Lækkun virðisaukaskatts og vörugjalda af matvöru sem kom til framkvæmda í byrjun mars sl. er skref í rétta átt, en betur má ef duga skal. Skerpa þarf framkvæmd samkeppnislaga á öllum sviðum og huga að nauðsynlegum breytingum á þeim við íslenskar aðstæður. Vegna smæðar innanlandsmarkaðarins er óhjákvæmilegt að samþjöppun sé meiri hér en í fjölmennari löndum. Íslenskar aðstæður kalla því á sérstaklega öflugt eftirlit og virk viðbrögð við óæskilegum viðskiptaháttum fyrir-



*Óhagkvæmur
landbúnaður*

Mynd 7: Stuðningur við landbúnað – brúttóverð til bænda sem margfeldi af heimsmarkaðsverði (PNAC). Stuðningur við landbúnað á Íslandi er mun meiri en víðast hvar annars staðar með þeim afleiðingum að verð á landbúnaðarvörum er einna hæst hér á landi. Verð til bænda að meðtöldum framleiðslustyrkjum er að meðaltali nærri þrefalt heimsmarkaðsverð. Heimild: OECD.

tækja. Auka þarf heimildir samkeppnisyrvalda til að setja skorður við atferli fyrirtækja sem ekki samræmist virkri samkeppni.

Landbúnaðarkerfið veldur miklu um hátt verðlag á matvælum hér á landi, með háum framleiðslustyrkjum úr ríkissjóði, miðstýringu á framleiðslu og verðlagningu, ofurtollum á innfluttar búvörur og beinum innflutningstálmum. Þetta staðnaða kerfi er í reynd rekið undir verndarvæng ríkisins af fyrirtækjum og stofnunum sem starfa í skjóli þess. Þessu þarf að breyta þannig að almannahagsmuna sé gætt. Óbreytt landbúnaðarkerfi á Íslandi er tímaskekkja. Á undanförunum missurum gafst sögulegt tækifæri til skipulegrar kerfisbreytingar á framleiðslu- og viðskiptaháttum í landbúnaði. Þar sem viðvarandi skortur hefur verið á vinnuafli í mörgum starfsgreinum hefði aðlögun að nýjum starfsháttum átt að vera auðveldari en ella með öflugu framboði á starfs- og endurmenntun til þess að búa starfsfólk tengt landbúnaði undir störf í öðrum greinum. Þetta tækifæri var ekki nýtt.

*Sögulegt tækifæri
ekki nýtt*

*Jafnaðarmenn
í forystu
fyrir viðskiptafrelsi*

Sterkt aðhald frá samkeppni fæst fyrst og fremst með viðskiptafrelsi og opnun markaða í alþjóðlegu samstarfi. Íslendingar hafa góða reynslu af viðskiptafrelsi sem þannig hefur verið staðið að í tveimur sögulegum áföngum, hinum fyrri á tímum viðreisnarstjórnarinnar á sjöunda áratug liðinnar aldar og hinum síðari undir lok níunda og á fyrstu árum tíunda áratugarins þegar frelsi var komið á í gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum og samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) var gerður. Í bæði skiptin áttu jafnaðarmenn í ríkisstjórn frumkvæði að breytingunum og hrintu í framkvæmd viðskiptafrelsi öllum landsmönnum til hagsbóta. Nú er kominn tími til að leggja í þriðja áfangann í frelsisátt.

*Bændur betur settir
innan ESB*

Aðild að ESB virðist vænleg leið til þess að brjótast út úr stöðnuðu landbúnaðarkerfi sem stýrt er í þágu rótgróinna sérhagsmuna. Landbúnaðarstefna ESB er ekki gallalaus frá sjónarmiði heimsbúskaparins og heldur uppi of mikilli vernd gagnvart búvöruframleiðslu þróunarríkjanna, en í aðild að ESB fælist þó mikið framfaraskref fyrir íslenska neytendur og bændur með opnun markaða fyrir matvæli sem lækka myndi vöruverð hér á landi til muna. Þetta sýndi reynsla Finna og Svía ótvírætt þegar þeir gerðust aðilar að ESB 1995. Þessar þjóðir sömdu meðal annars um sérstaka harðbýlisstyrki fyrir sína bændur sem íslenskum bændum stæðu án efa einnig til boða. Reynsla þessara tveggja þjóða sérstaklega, og reyndar annarra fámennra Vestur-Evrópuríkja innan ESB, bendir einnig til þess að íslenskur landbúnaður og íslenskir bændur gætu átt bjarta framtíð innan sambandsins, meðal annars vegna þess margvíslega stuðnings sem bændum og búaliði býðst af hálfu ESB. Ef nýlegar kannanir sem benda til vinsælda innlendra búvara umfram erlendar reynast haldgóðar er lítil ástæða til að óttast um afdrif innlendrar búvöruframleiðslu, ef og þegar bændur losna undan miðstýringunni sem nú ræður framleiðslu þeirra.

Rannsóknir benda ennfremur til þess að aðild að Evrópusambandinu og upptöku evru sem gjaldmiðils myndu að öllum líkindum fylgja aukin milliríkjaviðskipti sem efldu samkeppni, lækkuðu verð og hefðu í för með sér varanlegan þjóðhagslegan ávinning. Einnig er vert að hafa í huga að ein af meginforsendum þjóðarsáttarinnar hér á landi árið 1990 var festa í gengismálum og aðlögun annarra hagstærða að því að viðhalda trúverðugum forsendum stöðugs gengis. Eins og vikið var að hér að framan hefur sú tilhögun að láta gengi krónunnar fljóta og stýra íslenskum peningamálum eftir verðbólgu markmiði ekki gefið góða raun og alls ekki tryggt stöðugleika í gengi gjaldmiðilsins eða haldið verðbólgu í skefjum. Undirbúningur aðildar að Evrópusambandinu og upptöku evru gæti einmitt virkað sem kjölfesta efnahagsstefnunnar og tryggt meiri stöðugleika.

*Aðdragandi
ESB og evru
– kjölfesta
hagstjórnar*

4. Vinnumarkaður, fólksflutningar og félagsleg réttindi

Íslenskt atvinnulíf hefur tekið stórfelldum breytingum á síðari árum. Fyrirtæki þurfa að geta brugðist skjótt við breyttum markaðsaðstæðum í alþjóðlegri samkeppni þar sem arðsemi og skilvirkni eru aðalforsendur þess að þau nái að lifa af og blómstra. Þær breytingar á innviðum atvinnulífsins sem þegar eru orðnar og munu færast í aukana í framtíðinni eru ekki sársaukalausar. Störf flytjast úr landi eða milli landshluta og fólk missir atvinnuna. Til langframa hefur enginn hag af því að haldið sé í láglau nastörf í óarðbærum atvinnugreinum, en þeir sem missa vinnuna eiga oft erfitt með að fóta sig í nýrri atvinnugrein, og á landsbyggðinni er algengt að fólk hafi ekki að öðrum störfum að hverfa. Á þessum vanda þarf að taka með jákvæðum vinnumarkaðsaðgerðum, fyrst og fremst auknu framboði menntunar.

*Fólksflutningar móta
vinnumarkaðinn*

*Þjóðarsátt
um kjaramál*

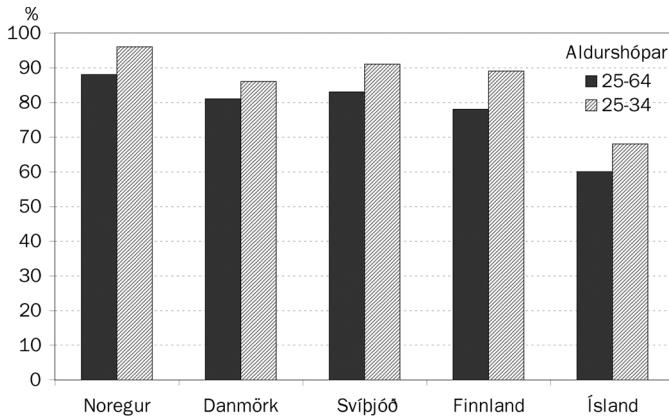
Ríkið, verkalyðshreyfingin og samtök atvinnulífsins þurfa að finna sameiginlegar lausnir við breyttar aðstæður á vinnu- markaði. Það eru sameiginlegir hagsmunir að fyrirtækin eflist og launafólk búi við öryggi og hafi möguleika til þess að hasla sér völl í arðbærari atvinnugreinum. Þá þarf sameiginlegt átak til þess að eyða kynbundnum launamun og öllu sem hindrar framgang kvenna í atvinnulífinu. Samstarf um þessi verkefni þarf að vera snar þáttur í nýrri þjóðarsátt um kjaramál, efnahags- og félagsmál.

Efling velferðar-, trygginga- og menntakerfisins er í raun og veru grundvöllur þess að Ísland standist samkeppni í hnattvæddum heimi án þess að þeir sem minna mega sín í samfélaginu fari halloka. Þetta næst með því að treysta reglur og réttindi á vinnumarkaði og tryggja að launafólk búi við örugga afkomu, ef atvinnumöguleikum þess er ógnað, og fái stuðning við að treysta stöðu sína með öflugum vinnumarkaðs- aðgerðum, ekki síst myndarlegum starfs- og endurmenntun- arúrræðum. Ef rétt er á málum haldið er hægt að skapa jafnvægi milli öryggis launafólks og sveigjanleika fyrirtækja – sveigjanleika með öryggi. Slíkt jafnvægi stuðlar að félagslegri samheldni og jöfnuði.

*Erlent launafólk
njóti sömu kjara
og hérlent*

Mikill hagvöxtur undanfarinna ára er meðal annars að þakka erlendu launafólki sem hefur komið til Íslands til starfa. Það er sameiginlegt verkefni nýrrar ríkisstjórnar og samtaka launafólks og atvinnurekenda að tryggja að útlendingar sem starfa á Íslandi njóti þeirra launa og annarra starfskjara sem hér gilda. Í þessu eru fólgnir sameiginlegir hagsmunir útlendinga og innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði, íslensks launafólks og fyrirtækjanna sem eru kjölfesta íslensks atvinnulífs – og reyndar samfélagsins alls.

Lykillinn að velgengni einstaklinganna, fyrirtækjanna og hagerfisins í heild er fólgin í aukinni menntun. Þegar litið er á



*Menntun
skiptir máli*

Mynd 8: Hlutfall einstaklinga sem lokið hafa framhaldsskólamenntun, 2004. Einungis 60% landsmanna á aldrinum 25–64 ára hafa lokið framhaldsskólaprófi. Þetta er mun lægra hlutfall en hjá öðrum Norðurlandþjóðum þar sem 78–88% hafa lokið prófi úr framhaldsskóla. Í yngsta hópnun, 25–34 ára, er samanburðurinn engu skárrí fyrir Íslendinga. Heimild: OECD.

samsetningu vinnumarkaðarins nú kemur í ljós að um 40% einstaklinga á aldrinum 25–64 ára hefur eingöngu grunn-skólamenntun eða minna, en það eru um 48 þúsund manns. Til samanburðar má nefna að samsvarandi hlutfall í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er 12% til 19% samkvæmt upplýsingum OECD. Þetta fólk, sem þegar er á vinnumarkaði, hefur brýna þörf fyrir aukna menntun og má ekki skilja undan við mótun menntastefnunnar. Segja má að árangur af aðgerðum til að efla endur- og símenntun sé forsenda þess að okkur takist að bregðast við breyttum aðstæðum í hnattvæddum heimi. Vaxtartækifæri framtíðarinnar liggja í hátækni og upplýsingatækni þannig að fyrirtækin geti aukið verðmætasköpun sína og háð samkeppni á forsendum framleiðniaukningar en ekki með félagslegum undirboðum.

*Aukin menntun fyrir
allt launafólk*

Jafn og góður hagvöxtur byggist á öflugu atvinnulífi þar sem fyrirtæki geta brugðist við breyttum aðstæðum en bera jafnframt samfélagslega ábyrgð. Ríkið á að stofna til stórhuga fjárfestingar í hugviti og velferð, og einstaklingarnir þurfa að

finna hvata til að nýta sér þau tækifæri sem felast í aukinni menntun og starfsfærni. Þannig geta efnahagslegt og félagslegt jafnvægi haldist í hendur.

5. Menningarstarfsemi, nýsköpun og mannaúður

Menning – nýsköpun

Listir og menning gefa lífinu gildi og hafa mikla samfélagslega þýðingu. Auk þess gera menn sér í vaxandi mæli ljóst að nýsköpun í atvinnulífinu er nátengd menningarlegri fjölbreytni og virkum samskiptum milli ólíkra sviða þjóðlífsins – milli ólíkra menningarstrauma.

Þegar könnuð er framvindan í efnahag þeirra þjóða sem best hefur vegnað á síðustu áratugum kemur í ljós að menntun, vísindi, rannsóknir, tækniþróun og nýsköpun eru helstu uppsprettur varanlegs hagvaxtar og velsældar almennings. Og þegar horft er fram á við virðist sem nýsköpunarmátturinn muni skipta enn meira máli fyrir framfarirnar til langs tíma. Hagnýting nýjunga á sviði upplýsingatækni og fjarskipta gegnir hér lykilllutverki, bæði í nýjum atvinnugreinum og gömlum. Á síðari árum hafa komið fram nýjar starfsgreinar sem byggjast á samtvinnun listrænnar tjáningar og nýrrar tækni. Þetta á við um allar greinar lista og bókmennta, en gætir ekki síst á sviði tónlistar, myndlistar og kvikmyndagerðar. Konur hafa látið til sín taka við nýsköpun í atvinnulífinu, séð þar tækifæri til þess að stofna eigin rekstur og sníða hann að þörfum sínum og aðstæðum. Þessa þróun þarf að örva sérstaklega, enda er jafnrétti kynjanna snar þáttur í samkeppnishæfni atvinnulífsins.

Jafnrétti kynjanna

Að vaxtarsprotum í þjóðlífinu þarf að hlúa með beinum stuðningi ríkisins og hvatningu til einkaaðila um að styðja nýskapandi menningar- og vísindastarf. Það er ein af frumskyld-

um ríkisins að stuðla að varðveislu samhengisins í íslensku máli og menntum en tengja Ísland jafnframt við það besta í menningu og vísindalegri hugsun með öðrum þjóðum. Úr þeim jarðvegi sprettur hagsæld og farsæld þjóðarinnar. Um leið og Íslendingar tileinka sér bestu sértækar aðferðir sem fram hafa komið með öðrum þjóðum til þess að greiða fyrir nýsköpun í atvinnulífinu af opinberri hálfu er mikilvægt að missa ekki sjónar af því að fyrir alla slíka starfsemi er jafnvægi í efnahagsmálum – stöðugar og sanngjarnar leikreglur fyrir atvinnulífið, stöðugleiki í verðlagi og gengi, samkeppnisfær vaxtakjör – sérstaklega mikilvægt. Vaxtarsprotar að fyrirtækjum framtíðarinnar þurfa gott atlæti.

*Sanngjarnar og
stöðugar leikreglur*

Í nánu samstarfi við atvinnulífið og háskólasamfélagið þarf ríkið að leggja sitt af mörkum til þess að stilla saman kraftana til nýsköpunar. Stuðningur við bókmenntir, myndlist, leiklist, kvikmyndagerð og tónlist og mótun hagkvæmrar umgjærðar um menningarstarfsemi og atvinnu sem henni tengist er undirstaða nýsköpunar, sem einmitt sprettur þar sem ólíkir þættir þjóðlífsins fléttast saman. Mikilvægt er að hið opinbera styrki líka vaxandi útflutningsstarf á sviði menningar, menntunar og lista.

Menning, menntun og heilbrigði haldast í hendur og efla mannauðinn, mikilvægustu auðlind þjóðarinnar. Til að renna fleiri og styrkari stöðum undir allt þrennt þarf aukið fé og einnig markvissar og vel útfærðar skipulagsbreytingar sem geta skilað miklum arði til langs tíma litið.

*Menning
og menntun
efla mannauðinn*

6. Auðlindastefna og auðlindagjöld

Það er hlutverk ríkisins að stuðla að sem hagkvæmasti sjálfbærri nýtingu auðlinda og verndun umhverfis og náttúru til sjós og lands. Þannig er hagsmuna bæði núlifandi og kom-

andi kynslóða best gætt. Það þarf að huga vel að því að ekki sé gengið of nærri auðlindunum. Þetta á jafnt við um fiskstofna á Íslandsmiðum, sem vernda þarf gegn ofveiði, og gróðurþekju landsins, sem vernda þarf gegn ofbeit og ágangi búfjár. Þá fegurð og lífsfyllingu sem fólgin er í óspilltri náttúru þarf að varðveita fyrir aldna og óborna og meta í hvert sinn sem hagnýting náttúruauðlinda í atvinnuskyni kemur til álita.

*Samræmd gjaldtaka
af auðlindum*

Fylgja þarf þeirri stefnu sem mörkuð var með starfi auðlindanefndar, sem skilaði álitni árið 2000, og undirbúa samræmda gjaldtöku fyrir afnot af sameiginlegum auðlindum þjóðarinnar. Grundvöll gjaldtöku fyrir nýtingarrétt á auðlindum í þjóðareign þarf að ákveða með skýrum hætti í stjórnarskrá og lögum.

Meginatriðin í lögum um stjórn fiskveiða hafa nú staðið óbreytt um langt árabil. Fram þarf að fara ítarleg athugun á reynslunni sem fengist hefur af aflamarkskerfinu og huga að breytingum til bóta í ljósi þessarar reynslu. Meðal annars þarf að endurskoða álagningu veiðigjalds og kanna hvort tilefni sé til þess að breyta fyrirkomulagi þess.

*Heildstætt mat
á náttúruauðlindum*

Vinna þarf skipulega að því að endurmeta áætlanir um nýtingu orkugetu í vatnsföllum og jarðhitasvæðum. Við þetta endurmat þarf að taka skýrt og skilmerkilega tillit til umhverfisverðmæta og nýtingar lands til annarra þarfa en orkuvinnslu. Á grundvelli heildstæðs mats á verðmæti náttúruauðlinda þarf að undirbúa tillögur um gjaldtöku fyrir nýtingarrétt og gagnsæjar reglur um úthlutun nýtingarleyfa á orkulindum í þjóðareign.

Mikilvæg forsenda fyrir skipulegri og sanngjarnri framkvæmd við gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda í þjóðareign er að mörk jarða í einkaeign og þjóðlendna séu rétt ákveðin. Finna þarf farsælan farveg fyrir réttláta framkvæmd þjóðlendulaga.

7. Umhverfi og efnahagur

Auðlindanýting og umhverfisröskun af völdum margvíslegrar efnahagsstarfsemi getur haft áhrif langt út fyrir landamæri einstakra ríkja. Þess vegna er vaxandi þörf fyrir alþjóðasamstarf um umhverfismál. Nýlega framkomnar skýrslur um hlýnun loftslags, bæði Stern-skýrslan breska og skýrslur frá stofnunum Sameinuðu þjóðanna og Evrópusambandsins, hafa sýnt með sannfærandi hætti að loftslagsbreytingar af mannavöldum fela í sér alvarlega ógnun við farsælt mannlíf á jörðinni. Því síðar sem við þessum alvarlegu horfum verður snúist, þeim mun verr getur farið og þeim mun kostnaðarsamara verður að fást við afleiðingarnar. Hér á það við að farsælast sé

að hugsa ekki í árum en öldum,
að alheimta ei daglaun að kvöldum
– því svo lengist mannsævin mest.

(Stephan G. Stephansson)

Um losun gróðurhúsalofttegunda sem talið er að valdi hlýnuninni gildir eins og oftast um umhverfisspjöll að kostnaðurinn sem af henni hlýst er ekki tekinn með í kostnaðarreikninga þeirra sem henni valda. Við þennan markaðsbrest, sem skapast vegna þess að kostnaðurinn af umhverfisspjöllum er ekki tekinn með í arðsemisútreikningana, bætist svo sá vandi að losunin veldur ekki sérstaklega staðbundnum vanda heldur verður skaðinn um alla jarðarkringluna. Þess vegna finna einstök ríki ekki sjálfkrafa hjá sér brýna þörf til þess að draga úr losun þessara skaðlegu lofttegunda. Freistingin fyrir hvert einstakt ríki er því sterk að skeyta lítt eða ekki um hnattræn áhrif af því sem gerist innan landamæra þeirra í þessum efnum.

Til þess að takast á við loftslagsbreytingar af mannavöldum, sem nú virðast ekki umflúnar, þarf samstillt hnattrænt átak.

*Loftslagsbreytingar –
ógnun við farsælt
mannlíf*

*Markaðsbrestur
veldur umhverfis-
vanda*

*Hnattrent áttak
gegn loftslagsvá*

Allar ábyrgar ríkisstjórnir verða að taka þátt í alþjóðatilraunum til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Reynslan af Kyoto-bókuninni gefur ekki tilefni til mikillar bjartsýni um það að áhrifaríkt alþjóðasamkomlag takist um þetta efni á næstu árum. Hvað sem því líður ættu Íslendingar heilshugar að taka þátt í samkomulagi á alþjóðavettvangi um takmörkun á losun koltvíldis og annarra gróðurhúsalofttegunda, en huga jafnframt að því sem unnt er að gera heima fyrir til þess að draga úr slíkri losun og búa sig á annan hátt undir áhrifin af hlýnun loftslags. Íslendingar geta ekki látið sem svo að þessi þróun sé þeim óviðkomandi og þeir undanþegnir alþjóðlegum skyldum á vettvangi umhverfismála.

Í ljósi þess að fremur litlar líkur virðast á því að áhrifaríkt samkomulag náist á næstunni um forvarnir gegn hlýnun loftslags á alþjóðavísu ættu Íslendingar að endurskoða öll áform um landnýtingu og skipulagsmál út frá þeim horfum sem nú virðast sennilegastar um verulega hækkun sjávarborðs. Við gerð skipulagsáætlana ætti að beina byggðinni hærra í landið eftir því sem kostur er á hverjum stað og hverfa frá kostnaðarsömum áformum um byggð á landfyllingum nema afar sterk rök mæli með slíku skipulagi. Aukna áherslu þarf að leggja á gerð sjóvarnargarða og hvers konar viðbúnað við ágangi sjávar.

*Heildaráætlun um
viðbrögð Íslendinga*

Heildaráætlun um viðbrögð Íslendinga, bæði heima fyrir og á alþjóðavettvangi, við horfum um loftslagsbreytingar á þessari öld ætti að vera meðal forgangsverkefna næstu ríkisstjórnar.

Endurskoða þarf skattlagningu orkugjafa út frá umhverfisjónarmiðum. Við þá heildarendurskoðun á skattakerfinu sem bráðnaudsynlegt er að fram fari sem fyrst þarf að kanna vandlega hvernig auðlindagjöld og „grænir skattar“ á jarðefnaeldsneytisnotkun geti komið í stað ósanngjarnra og úreltra skatta og gjalda sem leggja ætti niður eða lækka verulega,

til dæmis vörugjalda, tolla og stimpilgjalda. Meðal annars þarf að athuga kosti þess að flytja skattlagningu á farartækjum frá sköttum á innkaup nýrra tækja til gjalda á þá orkunotkun sem veldur losun gróðurhúsalofttegunda. Slíkar breytingar gætu jafnframt stuðlað að gagnsærra og réttlátara skattkerfi.

Áherslu þarf að leggja á þróun nýrra orkugjafa í stað jarðefnaeldsneytis fyrir farartæki, vinnuvélar, farskip og fiskiskip. Slíkum verkefnum ætti að gefa forgang við ákvarðanir um stuðning af opinberri hálfu við rannsóknir og háskólamenntun. Sama ætti að gilda um þróun umhverfisvænna framleiðsluaðferða í íslensku atvinnulífi. Reynsla og þekking Íslendinga í orkumálum er snar þáttur í þekkingariðnaðinum í landinu. Náíð samstarf háskóla, iðnfyrirtækja, rannsóknarstofnana, fjármálastofnana og samtaka atvinnulífsins um viðfangsefni sem tengjast umbótum í orkubúskap er mikilvæg forsenda framfara í atvinnulífinu.

Vinna þarf skipulega að því að mat á umhverfisáhrifum hvers konar framkvæmda, stórra sem smárra, sé áskilið við fjármögnun þeirra, bæði hjá opinberum aðilum og í bankakerfinu. Stórefling fræðslu um umhverfismál í öllu menntakerfinu er í reynd fjárfesting sem skilar arði í framtíðinni.

*Breytt skattlagning
orku og farartækja*

*Umhverfiskostnaður
metinn við arðsemis-
útreikninga*