



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Áhrif
Efnahags- og myntbandalags Evrópu
á íslenskt efnahagslíf

Útgefið af forsætisráðuneytinu í júní 1998.



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf

Álit samráðshóps.

Eftirfarandi aðilar tóku þátt í störfum samráðshópsins:

Formaður

Ólafur Davíðsson, ráðuneytisstjóri, forsætisráðuneyti

Ritari

Arnór Sighvatsson, deildarstjóri á Hagfræðisviði Seðlabanka Íslands

Aðrir nefndarmenn

Ari Skúlason, framkvæmdastjóri, Alþýðusambandi Íslands

Benedikt Árnason, deildarstjóri, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Bolli Þór Bollason, skrifstofustjóri, fjármálaráðuneyti

Edda Rós Karlsdóttir, hagfræðingur, Alþýðusambandi Íslands

Finnur Sveinbjörnsson, framkvæmdastjóri, Sambandi íslenskra viðskiptabanka

Friðrik Már Baldursson, forstjóri, Þjóðhagsstofnun

Gunnar Örn Kristjánsson, forstjóri, Samtökum fiskvinnslustöðva

Gylfi Magnússon, hagfræðingur, Hagfræðistofnun Háskólans

Hannes G. Sigurðsson, hagfræðingur, Vinnuveitendasambandi Íslands

Ingimundur Friðriksson, aðstoðarbankastjóri, Seðlabanka Íslands

Ingólfur Bender, hagfræðingur, Samtökum Iðnaðarins

Jón Sigurðsson, framkvæmdarstjóri, Vinnumálasambandinu

Kristján Skarphéðinsson, skrifstofustjóri, sjávarútvegsráðuneyti

Magnús Pétursson, ráðuneytisstjóri, fjármálaráðuneyti

Már Guðmundsson, aðalhogfræðingur, Seðlabanka Íslands

Ólafur Sigurðsson, sendiráðunautur, utanríkisráðuneyti

Rannveig Sigurðardóttir, hagfræðingur, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja

Sigurður B. Stefánsson, framkvæmdastjóri, Verðbréfamarkaði Íslandsbanka

Sigurgeir Jónsson, forstjóri, Lánasýslu ríkisins

Sveinn Hjörtur Hjartarson, hagfræðingur, Landssambandi íslenskra útvegsmanna

Tryggvi Þór Herbertsson, forstöðumaður, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Þórður Friðjónsson, ráðuneytisstjóri, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti

Þórður Magnússon, framkvæmdastjóri, Eimskipafélagi Íslands

Stjórnarráðshúsinu 150 Reykjavík

sími: 560 9400 bréfasími: 562 4014

netfang: post@for.stjr.is

1. Inngangur

Í maí á síðasta ári samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu þess efnis að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd til að gera úttekt á áhrifum Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Skömmu síðar, í júní 1997, birti Seðlabanki Íslands ítarlega skýrslu um þetta efni. Í þeirri skýrslu er m.a. gerð grein fyrir aðdraganda og skipulagi myntbandalagsins, efnahagslegum áhrifum, valkostum Íslendinga í gengismálum, fyrirkomulagi peningamála í Evrópu, greiðslumiðlunarkerfi og áhrifum á starfsemi Seðlabankans. Með skýrslu bankans var sinnt veigamiklum þáttum þingsályktunartillögunnar og þess vegna þótti ekki ástæða til að gera nýja úttekt af svipuðu tagi og fólst í skýrslu Seðlabankans. Ríkisstjórnin ákvað því að efna til víðtækrar umræðu stjórnvalda og helstu samtaka atvinnulífsins og var í því skyni stofnaður samráðshópur um áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf (sjá meðfylgjandi lista yfir þátttakendur). Forsætisráðherra skipaði Ólaf Davíðsson, ráðuneytissjóra, formann hópsins. Hlutverk hópsins var að ræða þær úttektir, sem gerðar hafa verið, láta kanna aðra þætti málsins og setja fram álit á áhrifum Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Í tengslum við starf samráðshópsins hefur Hagfræðistofnun Háskóla Íslands unnið að skýrslu um vinnumarkaðinn og myntbandalagið. Í þeirri skýrslu er reynt að varpa ljósi á hvort Ísland uppfylli eitthvert þeirra þriggja skilyrða sem skipta mestu til að draga úr ókostum þess að forna sveigjanleika með því að gerast aðili að stóru mynsvæði.

Við stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu um næstu áramót verða tíu núverandi sjálfstæðar myntir úr sögunni og í staðinn kemur ein mynt, evran, og stjórn peningamála á öllu evrusvæðinu færast til einnar stofnunar, Seðlabanka Evrópu. Hér er um að ræða mikilvægustu breytingu á gjaldeyriskerfi heimsins um langt skeið og áhrifanna, bæði innan svæðis og utan, mun í fyrstu einkum gæta í gengis- og peningamálum. Þess vegna hlýtur meginþungi umfjöllunar um áhrif myntbandalagsins að vera á sviði gengismála og peningamála. Þetta endurspeglast í álit samráðshópsins þar sem einkum er fjallað um valkosti í gengismálum, peningastefnuna, greiðslumiðlun og fjármálastofnanir svo og hlutverk ríkisfjármála í hagstjórn. Áhrif á atvinnulífið koma að mestu leyti fram fyrir tilstilli gengis- og peningamála og verða mest í þeim atvinnugreinum eða fyrirtækjum sem eru í útflutningi eða keppa við erlend fyrirtæki á innlendum markaði. Ógerningur er þó að meta þessi áhrif nákvæmlega enda veigamiklar forsendur enn óljósar. Áhrifin á atvinnulífið voru því aðallega til umfjöllunar með almennum hætti en ekki reynt að meta sérstaklega áhrif á einstakar atvinnugreinar, sjávarútveg, iðnað, þjónustu eða aðrar greinar. Eftir því sem framkvæmd myntbandalagsins skýrist á næstu árum, gætu skapast forsendur til að kanna nánar þennan þátt málsins.

Samráðshópurinn fjallaði nokkuð um áhrif myntbandalagsins á vinnumarkaðinn á grundvelli áðurnefndrar athugunar Hagfræðistofnunar. Beindist sú umræða einkum að því sem oft er nefnt sveigjanleiki vinnumarkaðar, þ.e. hvernig vinnumarkaður bregst við sveiflum í þjóðarbúskapnum með tilliti til launa eða atvinnuþátttöku.

Hér á eftir verða rakin meginatriði umfjöllunar samráðshópsins um áhrif myntbandalagsins á íslenskt efnahagslíf. Hér er þó ekki um tæmandi frásögn að ræða auk þess sem ítrekað skal að ógerningur er að setja fram ítarlegt og tölulegt mat á þeim margvíslegu áhrifum sem myntbandalagið kann að hafa í för með sér á næstu árum. Til glöggvunar fylgir fyrst stutt samantekt um helstu niðurstöður og síðan yfirlit yfir helstu atriði myntbandalagsins og áhrif þess almennt á efnahagslíf aðildarríkjanna.

Ríkisstjórnin ákvað að efna til víðtækrar umræðu stjórnvalda og helstu samtaka atvinnulífsins og var í því skyni stofnaður samráðshópur um áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf.

Forsætisráðherra skipaði Ólaf Davíðsson, ráðuneytissjóra, formann hópsins. Hlutverk hópsins var að ræða þær úttektir, sem gerðar hafa verið, láta kanna aðra þætti málsins og setja fram álit á áhrifum Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf.

Við stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu um næstu áramót verða tíu núverandi sjálfstæðar myntir úr sögunni og í staðinn kemur ein mynt, evran, og stjórn peningamála á öllu evrusvæðinu færast til einnar stofnunar, Seðlabanka Evrópu.

Hér er um að ræða mikilvægustu breytingu á gjaldeyriskerfi heimsins um langt skeið og áhrifanna, bæði innan svæðis og utan, mun í fyrstu einkum gæta í gengis- og peningamálum.

Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

2. Helstu niðurstöður

Mikilvægt er að treysta fastgengisstefnuna til að geta mætt hugsanlegum áhrifum myntbandalagsins á íslenskt efnahagslíf án verulegrar röskunar á gengi krónunnar.

Efnahagslegur stöðugleiki og traust efnahagsstjórn gagnast atvinnulífinu best til þess að mæta aukinni samkeppni frá fyrirtækjum innan myntbandalagsins.

Breytingar verða þó afdrifarikastar fyrir íslenskar fjármálastofnanir og þarf tæknilegur undirbúningur þeirra fyrir breytingarnar því að vera sem vandaðastur.

Ef vel tekst til með stofnun myntbandalagsins mun það almennt hafa ýmis jákvæð áhrif á íslenskt efnahagslíf. Þannig mun viðskiptakostnaður íslenskra fyrirtækja minnka og aukin hagkvæmni í viðskiptum innan myntbandalagsins mun að einhverju marki skila sér til íslenskra neytenda. Á hinn bóginn getur myntbandalagið einnig haft neikvæð áhrif á íslenskt efnahags- og atvinnulíf. Þannig getur samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja gagnvart evrópskum keppinautum versnað. Erfitt er að meta nú í hve miklum mæli hin jákvæðu og neikvæðu áhrif muni koma fram á næstu árum en það fer að nokkru leyti eftir því hvernig Íslendingar sjálfir halda á sínum málum. Þetta á t.d. við um áhrif á vinnumarkað og fjármálamarkað.

Samráðshópurinn leggur áherslu á mikilvægi þess að treysta undirstöður efnahagsstjórnar. Í því sambandi er ekki einungis horft til afleiðinga stofnunar myntbandalagsins fyrir stöðu íslensku krónunnar, heldur þeirra afdrifaríku breytinga sem þegar hafa orðið á efnahagslegum aðstæðum með opnun fjármagnsmarkaða. Traust efnahagsstjórn er veigamesti þátturinn í því að festa í sessi þann stöðugleika í efnahagsmálum, sem hér hefur ríkt að undanförunu. Þar gegnir stefnan í gengismálum lykilhlutverki. Gengisstefnan, sem fylgt hefur verið, hefur reynst vel og ekki er ástæða til að breyta henni að svo stöddu, þótt tilefni til endurmats kunní að verða innan fárra ára.

Samráðshópurinn er sammála um að varhugavert sé að gera grundvallarbreytingar á gengisstefnunni nema þær séu liður í viðtækari breytingum, t.d. vegna nánari tengsla við Evrópu en nú eru. Til þess að treysta fastgengisstefnuna er nauðsynlegt að styrkja stjórn peningamála en þó er sérstaklega mikilvægt að beita ríkisfjármálum í þessu skyni. Það verður best gert með því að á næstu árum sé markvisst stefnt að afgangi í rekstri hins opinbera, skuldir þannig minnkaðar og þjóðhagslegur sparnaður efldur. Markmiðið er að unnt verði að mæta óhjákvæmilegum sveiflum í þjóðarbúskapnum án þess að verulegar breytingar verði á gengi krónunnar. Efnahagslegur stöðugleiki og traust efnahagsstjórn gagnast atvinnulífinu best til þess að mæta aukinni samkeppni frá fyrirtækjum innan myntbandalagsins, sem munu búa við stóran heimamarkað og tiltölulega lága vexti. Stöðugleikinn er einnig nauðsynlegur til þess að Íslendingar geti jafnan tekið ákvarðanir um tengsl sín við Evrópu á grundvelli langtímahagsmuna.

Nokkur óvissa ríkir um það hvort evran verði í einhverjum mæli tekin upp í viðskiptum innlendra aðila, burtséð frá stefnumótun stjórnvalda í þeim efnunum. Einnig er spurning hvort fjalla þurfi sérstaklega um möguleika innlendra fyrirtækja, sem þess óska, að færa bókhald sitt í evrum. Þessi atriði eru nú til athugunar í sumum þeirra Evrópulanda, sem verða utan myntbandalagsins um næstu áramót. Þó er yfirleitt gert ráð fyrir að t.d. skattlagning ráðist áfram af uppgjöri í viðkomandi mynt. Samráðshópurinn beinir þeim tilmælum til stjórnvalda að þau láti fara fram könnun á kostum og göllum slíkra ráðstafana.

Á næstu mánuðum þarf með markvissum hætti að vinna að nauðsynlegum undirbúningi fyrir þær breytingar sem verða um næstkomandi áramót. Afdrifarikastar verða þessar breytingar fyrir íslenskar fjármálastofnanir. Mikilvægt er að tæknilegur undirbúningur þeirra sé sem vandaðastur og að þær séu árvökular gagnvart breytingum sem kynnu að verða á samkeppnisstöðu þeirra. Stjórnvöld þurfa einnig að huga að kynningarstarfi á meðal annarra atvinnufyrirtækja og almennings, t.d. með útgáfu bæklinga, umfjöllun í fjölmiðlum og birtingu upplýsinga á veraldarvefnum, og samtök atvinnulífsins gegna hér einnig mikilvægu hlutverki.

Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

3. Efnahags- og myntbandalag Evrópu

Hinn 1. janúar árið 1999 verður Efnahags- og myntbandalag Evrópu (Economic and Monetary Union, EMU) stofnað. Til upprifjunar skal hér minnst á helstu áfanga í stofnun myntbandalagsins um þessar mundir og þá sem framundan eru:

- Í byrjun maí 1998 tók leiðtogafundur Evrópusambandsins, á grunni skýrslu og tillagna Framkvæmdastjórnarinnar og Peningastofnunar Evrópu (EMI), ákvörðun um að 11 lönd fái aðild að myntbandalaginu frá upphafi. Þá var einnig tekin ákvörðun um á hvaða gengi gjaldmiðlar þeirra landa sem stofna myntbandalagið verða læstir saman í ársbyrjun 1999.

- Í júníbyrjun 1998 verður Seðlabanki Evrópu (ECB) formlega stofnaður.

- Hinn 1. janúar 1999 verður gengi gjaldmiðla stofnaðildarríkja myntbandalagsins endanlega fest og ýmis lagaákvæði er varða stöðu evrunnar munu koma til framkvæmda. Frá þeim tíma mun Seðlabanki Evrópu einn móta og hafa yfirumsjón með framkvæmd sameiginlegrar peningastefnu. Aðgerðir á gjaldeyrismarkaði verða eftirleiðis framkvæmdar í evrum og öll skuldabréfaútgáfa hins opinbera færast yfir í evrur.

- Á tímabilinu frá 1. janúar 1999 til 1. janúar 2001 (í síðasta lagi) munu allar aðgerðir banka og fjármálastofnana færast yfir í evrur.

- Hinn 1. janúar árið 2002 (í síðasta lagi) munu evruseðlar og -mynt fara í umferð og öðlast stöðu lögeyrir við hlið gjaldmiðla einstakra aðildarríkja. Til þess tíma verða aðeins núverandi seðlar og mynt í umferð.

- Hinn 1. júlí árið 2002 (í síðasta lagi) munu eldri gjaldmiðlar missa stöðu sína sem lögeyrir.

Stofnun myntbandalagsins mun hafa margvísleg áhrif á efnahagslíf aðildarlandanna og landa, sem hafa mikil efnahagsleg samskipti við ESB-löndin. Hve mikil þessi áhrif verða er óljóst og umdeilt. Helsti ávinningur sameiginlegs gjaldmiðils, sem væntanleg aðildarríki sækjast eftir, er þessi:

- Sameiginlegur gjaldmiðill eyðir gjaldmiðilsáhættu og óvissu í innbyrðis viðskiptum aðildarríkja og stuðlar þannig að aukinni hagkvæmni í viðskiptum. Sagt er að myntbandalagið fullkomni innri markað ESB-landa. Hætta á að sveiflur í gengi gjaldmiðla valdi ágreiningi á milli aðildarríkja, sem grafi undan hinum sameiginlega markaði, er úr sögunni. Jafnframt eykur sameiginlegur gjaldmiðill á gagnsæi í verðlagningu, sem ýtir undir samkeppni, lækkar verðlag og eykur þannig kaupmátt.

- Sameiginlegur gjaldmiðill dregur úr beinum gjaldmiðlakostnaði í viðskiptum á milli landa.

Myntbandalaginu er einnig ætlað að leiða til markvissari hagstjórnar, lægri skulda hins opinbera og aukins hagvaxtar. Mat hinna ýmsu aðila á ábata og áhættu, sem sameiginlegur gjaldmiðill hefur í för með sér, er afar mismunandi. Einnig er umdeilt hvort eða í hve miklum mæli hagvöxtur muni aukast til langframa. Með aðild að myntbandalagi taka væntanleg aðildarríki einnig áhættu, því að hagþróunin í einstökum aðildarríkjum gæti orðið ólík því sem einkennið svæðið í heild og þörfin fyrir aðhald í peningamálum önnur en fyrir svæðið í heild.

Breytingar á ytri skilyrðum eða mistök í hagstjórn geta við skilyrði frjálsra fjármagnshreyfinga haft mun skjótari og meiri áhrif á gengi gjaldmiðla en áður var.

Lítill hagkerfi standa að því leyti verr að vígi gagnvart slíkum breytingum að ákvarðanir tiltölulega fárra en stórra aðila kunna að valda miklum sveiflum í gengi.

Mikilvægt er því að stjórnvöld reki trausta efnahagsstefnu til að geta mætt óvæntum breytingum.

Sú spurning vaknar t.d. hvort smáríki þurfi í auknum mæli að taka afstöðu til tveggja kosta, fljótandi gengis eða fullrar þátttöku í myntbandalagi og afnáms sjálfstæðs gjaldmiðils.

Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

Atvinnuleysi í þessum ríkjum kynni að aukast meira en ella þegar illa árar, einkum í ljósi þess að fólk flytur ekki mikið á milli Evrópulanda í leit að atvinnu, t.d. í samburði við Bandaríkin. Hér hefur aðeins verið getið þeirra áhrifa myntbandalagsins, sem helst eru nefnd, þegar um þau er fjallað. Ljóst er að áhrifin geta orðið mun víðtækari þegar fram í sækir en um þau ríkir mikil óvissa. Allar athuganir innan Evrópusambandsins á efnahagslegum áhrifum myntbandalagsins beinast fyrst og fremst að þeim þáttum sem hér voru nefndir.

4. Staða íslensku krónunnar við breyttar aðstæður

Á undanförunum árum hafa orðið miklar breytingar á hinu alþjóðlega fjármálakerfi. Þannig hafa fjármagnshreyfingar á milli landa verið að fullu frjálsar á Evrópska efnahagssvæðinu öllu frá ársbyrjun 1995. Þessar breytingar eru einkum gerðar í þeim tilgangi að alþjóðleg ráðstöfun sparnaðar verði með sem hagkvæmustum hætti, en á sama tíma kunna þær að setja hagstjórn þrengri skorður en áður var. Alvarlegar fjármála- og gjaldeyriskreppur, sem gengið hafa yfir heiminn á undanförunum árum, eru dæmi um það með hvaða hætti alþjóðlegur fjármagnsmarkaður getur magnað afleiðingar mistaka í efnahagsstjórn eða skipulagsgerð hagkerfa. Má þar nefna atburði í Evrópu 1992 og 1993, í Mexíkó og víðar árið 1995 og nú síðast í mörgum löndum Asíu.

Eins og nú er háttað, eru engar hömlur á að flytja fé milli Íslands og annarra landa. Gengi krónunnar á hverjum degi ræðst af framboði og eftirspurn á frjálsum gjaldeyrismarkaði. Þetta er gjörbreyting frá því sem áður var þegar fjármagnshreyfingar voru að verulegu leyti háðar leyfum og gengi krónunnar var opinberlega ákveðið af stjórnvöldum.

Breytingar á ytri skilyrðum eða mistök í hagstjórn geta við skilyrði frjálsra fjármagnshreyfinga haft mun skjótari og meiri áhrif á gengi gjaldmiðla en áður var. Lítill hagkerfi standa að því leyti verr að vígi gagnvart slíkum breytingum að ákvarðanir tiltölulega fárra en stórra aðila kunna að valda miklum sveiflum í gengi.

Við stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu verður þessi breytta staða gjaldmiðla smáríkja enn skýrari. Sú spurning vaknar t.d. hvort smáríki þurfi í auknum mæli að taka afstöðu til tveggja kosta, fljótandi gengis eða fullrar þátttöku í myntbandalagi og afnáms sjálfstæðs gjaldmiðils. Við þessari spurningu er ekkert einhlítt svar.

Ekki hefur reynt svo um munar á stöðugleika krónunnar við þær nýju aðstæður sem hafa skapast eftir að fjármagnshreyfingar voru að fullu gefnar frjálsar í ársbyrjun 1995. Reyndar hafa Íslendingar búið við meiri stöðugleika í gengismálum á síðustu árum en um áratugaskeið. Þau þáttaskil sem urðu með þjóðarsáttarsamningunum í byrjun áratugarins og sú staðreynd að í kjölfar langvarandi efnahagslæggðar og tveggja gengisfellinga árin 1992 og 1993 hefur raungengi verið í sögulegu lágmarki gera það að verkum að aðstæður til þess að halda gengi stöðugu hafa að flestu leyti verið óvenjulega hagstæðar. Stöðugleiki síðustu ára gefur því e.t.v. ekki raunhæfa mynd af þeim hættum sem kynnu að vera framundan. Þess vegna er nauðsynlegt að ræða skipan gengismála, jafnvel þótt ekki kæmu til áhrifin af myntbandalaginu. Agavald alþjóðlegra fjármagnsmarkaða eykur enn frekar á mikilvægi þess að áfram verði rekin traust efnahagsstefna, þar sem jafnan sé borð fyrir báru til þess að mæta óvæntum áföllum.

Stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu gefur tilefni til að endurmeta stefnuna í gengismálum með tilliti til þess möguleika að tengjast evrópska markaðnum nánari böndum. Jafnframt er ástæða til að meta hvort staða efnahagsmála sé nægilega traust og sveigjanleiki íslensks markaðskerfis nógur til þess að allar leiðir standi opnar, hver svo sem endanleg afstaða stjórnvalda til tengsla Íslands og Evrópu verður.

5. Kostir í gengismálum

Eins og nú horfir mun stofnun myntbandalagsins ekki hafa þær grundvallarbreytingar í för með sér í upphafi að hún krefjist skjótra breytinga á fyrirkomulagi gengismála. Löndin 11 sem verða með frá ársbyrjun 1999 veга nokkuð þungt í utanríkisviðskiptum Íslands, en þau eru ekki yfirgnæfandi. Um þriðjungur utanríkisviðskipta ársins 1997 var við löndin 11. Ef vel tekst til með myntbandalagið, er líklegt að þau lönd, sem uppfylla aðildarskilyrðin en hafa ákveðið að standa utan við í byrjun (Bretland, Danmörk og Svíþjóð) muni leita eftir aðild fljótlegra eftir árið 2002, þegar myntbandalagið verður að fullu komið til framkvæmda. Til lengri tíma litið er því skynsamlegt að meta áhrif myntbandalagsins á íslenskt efnahagslíf út frá þeirri forsendu að öll núverandi aðildarríki ESB verði þátttakendur í myntbandalaginu. Ný aðildarríki að ESB munu væntanlega einnig verða aðilar að myntbandalaginu en þó varla fyrir en að liðnum löngum aðlögunartíma.

Einungis þau ríki, sem eru aðilar að Evrópusambandinu, geta tekið þátt í Efnahags- og myntbandalagi Evrópu. Spurningin um aðild Íslands að myntbandalaginu er því órjúfanlega tengd spurningunni um aðild að Evrópusambandinu. Sú stefna hefur verið mörkuð að leita ekki eftir aðild að ESB og á meðan svo er kemur þátttaka í myntbandalaginu ekki til álita. Umfjöllun um gengismál hér á eftir beinist því að þeim kostum, sem íslensk stjórnvöld standa frammi fyrir á næstu árum, þ.e. á þeim árum þegar evran verður að festa sig í sessi sem sameiginlegur gjaldmiðill Evrópuríkja, og þeim kostum, sem eru fyrir hendi án aðildar.

Með hliðsjón af því sem að framan segir hefur hópurinn ekki fjallað skipulega og ítarlega um kosti þess og galla að Ísland gengi í myntbandalagið, þótt áhrifin af aðild séu stundum notuð til samanburðar við aðra kosti í gengismálum. Hvaða leið skynsamlegt er að fara í gengismálum á næstu árum veltur eigi að síður mjög á afstöðu stjórnvalda til aðildar að Evrópusambandinu og efnahagslegra tengsla við Evrópu. Telji stjórnvöld ESB-aðild koma til greina að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, kynni að vera skynsamlegt að styrkja tengsl krónunnar við það gjaldmiðlasvæði sem líklegt væri að landið tilheyrði í framtíðinni. Hér þarf þó að hafa í huga að grundvallarmunur er á stefnu fasts gengis gagnvart evru og aðild að myntbandalaginu. Tenging við evru, einhliða eða tvíhliða, getur aldrei orðið jafn varanleg og því aldrei jafn trúverðug og aðild að myntbandalaginu, sama hvaða aðgerða er gripið til í því skyni að gera slíka tengingu trúverðuga.

Við núverandi aðstæður í gengismálum standa stjórnvöld frammi fyrir tvíþættri spurningu. Í fyrsta lagi hvort rétt sé að halda sveigjanleikanum í gengisstefnunni því sem næst óbreyttum, auka hann eða minnka. Í öðru lagi, sé stefnan tekin á harðari fastgengisstefnu, hvort rétt sé að styrkja tengsl krónunnar við evruna eða halda áfram að nota viðmiðun sem endurspeglar samsetningu utanríkisviðskipta landsins.

Sem fyrir segir, mun stofnun myntbandalagsins í ársbyrjun 1999 ekki krefjast skjótrar stefnubreytingar í gengismálum. Ekki er æskilegt að gera breytingar í framkvæmd gengis-

*Við núverandi
aðstæður
í gengismálum
standa stjórnvöld
frammi fyrir
tvíþættri
spurningu.*

*Í fyrsta lagi
hvort rétt sé
að halda
sveigjanleikanum
í gengisstefnunni
því sem næst
óbreyttum,
auka hann eða
minnka.*

*Í öðru lagi
sé stefnan tekin á
harðari fastgengis-
stefnu,
hvort rétt sé að
styrkja tengsl
krónunnar við
evruna eða halda
áfram að nota
viðmiðun sem
endurspeglar
samsetningu
utanríkisviðskipta
landsins.*

Áhrif
Efnahags- og
myntbandalags Evrópu
á íslenskt efnahagslíf.
Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

... tæki stjórnvalda til þess að viðhalda stöðugleika hafa eflst á undanförunum árum. Má þar nefna markaðsákvörðun vaxta, þróun skilvirks peningamarkaðar og samkomulag um lokun yfirdráttar ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands.

Sveiflur í þjóðarbúskap Íslendinga hafa á undanförunum áratugum verið mun meiri og af öðrum orsökum en í ríkjum Evrópusambandsins.

Ef ekki er unnt að bregðast við sveiflum með breytingum á gengi...

... þá vakna spurningar um það hvort sveigjanleiki launa á íslenskum vinnumarkaði sé þannig að hann aðlagist slíkum sveiflum.

Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

stefnunnar nema að vel yfirlögðu ráði, þar sem þær geta valdið óvissu og óróa. Því er t.d. vart skynsamlegt að þrengja á ný vikmörk núverandi gengisfyrirkomulags, nema slíkt sé liður í því að efla tengsl við evrópskan markað. Þrengri vikmörkum fylgir sú áhætta að krónan verði berskjaldaðri gagnvart spákaupmennsku. Svigrúm við stjórn peningamála yrði verulega skert, án þess að kostir þess að stuðla að auknum stöðugleika gagnvart evrusvæðinu (sem gæti gegnt hlutverki heimamarkaðar fyrir íslensk fyrirtæki) nytu sín. Sveigjanleg fastgengisstefna, sem fylgt hefur verið á síðustu árum, hefur í meginatriðum gefist vel. Hún kann þó að mæta auknum erfiðleikum í framtíðinni, eins og vikið hefur verið að hér að framan, sem kynnu að þvinga stjórnvöld til þess að velja á milli þess að láta krónuna fljóta eða auka stöðugleika hennar enn frekar með einhverjum ráðum. Á hinn bóginn er einnig til þess að líta að tæki stjórnvalda til þess að viðhalda stöðugleika hafa eflst á undanförunum árum. Má þar nefna markaðsákvörðun vaxta, þróun skilvirks peningamarkaðar og samkomulag um lokun yfirdráttar ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands.

Aukinn óstöðugleiki krónunnar, t.d. ef gengið yrði látið fljóta, getur haft mjög skaðleg áhrif á íslenskt atvinnulíf. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að vegna þess hve heimamarkaður íslenskra fyrirtækja er smár í sniðum eiga mörg þeirra því sem næst allt sitt undir útflutningsmörkuðum og mikill óstöðugleiki í gengi getur skaðað viðleitni þeirra til þess að koma á varanlegum markaðstengslum og halda ásættanlegri markaðshlutdeild. Til þess að auðvelda íslenskum fyrirtækjum að tryggja sér heimamarkað væri sterkari binding krónunnar við tiltekið myntsvæði því freistandi kostur, einkum ef svo færi að öll núverandi ESB-ríki yrðu aðilar að myntbandalaginu. Hvort slík markmið ná fram að ganga veltur þó mjög á trúverðugleika slíkrar bindingar.

Á fundum samráðshópsins hefur verið fjallað ítarlega um áhrifin af slíkri tengingu. Sveiflur í þjóðarbúskap Íslendinga hafa á undanförunum áratugum verið mun meiri og af öðrum orsökum en í ríkjum Evrópusambandsins. Ef ekki er unnt að bregðast við sveiflum með breytingum á gengi, koma áhrif á vinnumarkaði fram með öðrum hætti en áður og þá vakna spurningar um það hvort sveigjanleiki launa á íslenskum vinnumarkaði sé þannig að hann aðlagist slíkum sveiflum. Ef svo er ekki, gæti það leitt til verulegs atvinnuleysis þegar þjóðarbúið verður fyrir áföllum. Því er ástæða til að meta vandlega kostnað og hag af því að geta brugðist við skyndilegum ytri breytingum með breytingum á gengi krónunnar. Gegn ofangreindum rökum hafa þrenns konar rök komið fram er hníga að því að ábati sveigjanlegs gengis sé ekki eins mikill og stundum er haldið fram: Í fyrsta lagi hefur verið bent á að reynslan sýni að breytingar á gengisskráningunni hafi oft reynst skammgöður vermir og því ekki haft þau áhrif til sveiflujöfnunar sem til var ætlast. Í öðru lagi hefur verið bent á að fortíðin sé ekki góður mælikvarði á hvernig íslensku atvinnulífi muni reiða af ef tenging við tiltekna mynt yrði trúverðug og varanleg. Í þriðja lagi hefur verið lögð áhersla á að þar sem fjármagnshreyfingar eru nú algjörlega frjálsar sé ekki sjálfgefið að stjórnvöld geti stýrt gengisaðlögun á sama hátt og áður.¹ Um vinnumarkaðinn verður nánar fjallað síðar.

Þótt aukin tengsl við evru geti komið til greina í framtíðinni, er slíkt varla raunhæft fyrir fleiri ríki en þau 11 sem taka muna þátt í upphafi hafa fengið aðild að myntbandalaginu. Einkum gildir þetta um Bretland, stærsta viðskiptaland Íslands á sviði vöruviðskipta um þessar mundir. Eins og áður sagði, verður að telja verulegar líkur á að Bretar, Danir og Svíar verði orðnir aðilar að myntbandalaginu fljótlega eftir aldamótin.

¹ Bent hefur verið á reynsluna af þeim gjaldeyriskreppum sem dunið hafa yfir á liðnum árum, síðast í Asíu. Fjármagnsmarkaðir hafa tilhneigingu til þess að magna sveiflur í gengi langt umfram það sem fjármálakreppu sem t.d. löndin í Asíu hafa átt við að etja.

Að því er varðar tengsl við evrusvæðið voru eftirtaldir kostir teknir til umræðu:

- Einhliða tenging við evru
- Tvíhliða tenging við evru
- Myntráð
- Notkun evru sem lögeysis

5.1. Einhliða tenging við evru

Einhliða tenging við evru felur í sér einhliða yfirlýsingu íslenskra stjórnvalda um að halda gengi krónunnar föstu gagnvart evru. Gengi krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum mundi þannig fylgja gengi evrunnar gagnvart sömu gjaldmiðlum. Áhrifin fara að nokkru eftir því hversu víðtækt myntbandalagið verður og munar þar miklu hvort aðildarríkin eru 11 eða 15. Trúverðugleiki slíkrar breytingar að því er varðar stöðugleika gengisins er varla meiri en núverandi gengisfyrirkomulags og því tæpast ávinningur af henni í þá átt að draga úr vaxtamun gagnvart evrunni. Vegna þess að evrusvæðið mun í upphafi einungis ná til u.þ.b. þriðjungs utanríkisviðskipta Íslands, mundi tenging við evru að óbreyttu auka á raungengis-sveiflur, sem gæti reynt á fastgengisstefnuna og reynst skeinuhætt fyrirtækjum sem byggja á viðskiptum við önnur lönd en myntbandalagslöndin. Þótt trúverðug fastgengisstefna geti kallað fram breytingu á samskiptum aðila vinnumarkaðarins í kjaramálum er vegi þar á móti, er ólíklegt að einhliða tenging við evru geti orðið nægilega trúverðug til þess að áorka slíku.

5.2. Tvíhliða tenging við evru

Tvíhliða tenging við evru hefði í för með sér nokkurn ávinning hvað varðar trúverðugleika og er að því leyti vænlegri kostur. Með tvíhliða tengingu yrði gert samkomulag við Seðlabanka Evrópu um að verja gengi krónunnar gagnvart evru innan ákveðinna marka. Breytingar á miðgengi og vikmörkum gengisstefnunnar yrðu samkomulagsatriði á milli Seðlabanka Íslands og Seðlabanka Evrópu. Næsta víst er þó að Seðlabanki Evrópu mundi áskilja sér rétt til að hætta stuðningi við krónuna telji bankinn áframhaldandi stuðning ekki samrýmast stefnu sinni í peningamálum. Þótt tvíhliða tenging sé trúverðugri en einhliða ákvörðun um fast gengi gagnvart evru getur hún einnig brostið eins og erfiðleikar innan gengissamstarfs Evrópuríkja (ERM) hafa sýnt. Einnig hér skiptir máli hversu mörg ríki munu taka upp hina sameiginlegu mynt. Á þessari stundu ríkir um það óvissa hvort eða hvernig gengissamstarf muni standa löndum utan myntbandalagsins til boða. Það mun ekki skýrast fyrr en eftir að myntbandalagið er komið til framkvæmda. Þó má ætla að Seðlabanki Evrópu muni gera kröfu um að hlutverk og staða seðlabanka í þeim löndum sem óska eftir tvíhliða tengingu gjaldmiðla sinna við evru, verði svipað og í löndum myntbandalagsins.

5.3. Myntráð

Róttækara skref í átt til sterkari tengingar og þar með aukins trúverðugleika er svonefnt myntráð. Í grófum dráttum er myntráð (e. currency board) fyrirkomulag gengismála þar sem innlendir gjaldmiðill er einungis gefinn út í skiptum fyrir erlendan gjaldmiðil. Framkvæmd myntráðsins getur þó verið með ýmsum hætti. Dæmi um lönd sem tekið hafa upp myntráð eru Hong Kong, Argentína og Eistland. Það felur að vísu í sér einhliða skuldbindingu um tengingu við tiltekna mynt - í þessu tilviki evru - en skuldbindingin er mun afdráttarlausari en í tilviki einhliða viðmiðunar við evru. Þessi leið krefst mjög öflugs gjaldeyrisforða þar sem hann yrði að þola miklar sveiflur. Eitt helsta vandamál sem fylgir stofnun myntráðs er mikið álag á peninga- og bankakerfið. Hlutverk seðlabanka sem lánveitanda til þrautavara væri úr sögunni. Myntráð felur einnig í sér afsal á peningalegu sjálfstæði, án þess að réttur til þátt-

Peir kostir, sem hér hafa verið nefndir, fela í sér mismunandi leiðir við framkvæmd fastgengisstefnu með tengingu við evru.

Þótt áhrif þeirra séu mismunandi, t.d. að því er varðar trúverðugleika, þá eru þeir í grundvallaratriðum frábrugðnir aðild að sameiginlegri mynt ESB.

töku í stjórn peningamála á því myntsvæði sem miðað er við komi í staðinn. Þessi leið er ekki raunhæf við íslenskar aðstæður og hefur reyndar eingöngu verið farin í löndum með takmarkað sjálfstæði eða löndum sem átt hafa við mikinn óstöðugleika í efnahagsmálum að etja.

5.4. Notkun evru sem lögeyrir

Notkun evru sem lögeyrir er sú skipan gengismála sem kemst næst beinni þátttöku í myntbandalaginu hvað trúverðugleika áhrærir. Af augljósum ástæðum væri þessi lausn ekki möguleg fyrir en í fyrsta lagi árið 2002, þegar evruseðlar og -mynt fara í umferð. Hún mundi skila svipuðum ávinningi í lægri viðskiptakostnaði og vaxtamun og auknu gagnsæi í verðlagningu eins og aðild að myntbandalaginu, en byði upp á meira svigrúm fyrir stjórnvöld til þess að beita ríkisfjármálum til sveiflujöfnunar. Vaxtamunur tengdur gengisáhættu gæti jafnvel horfið að mestu, sökum þess að mun erfiðara yrði að snúa til baka en t.d. undir myntráði. Á móti kemur að ekki er hægt að nota gengið sem öryggisventil og Seðlabankinn gæti ekki lengur gegnt hlutverki lánveitanda til þrautavara á sömu forsendum og áður, sem peningamyndandi stofnun, þótt ríkissjóður gæti tekið það hlutverk að sér. Ólíkt þátttöku í myntbandalagi mundi Seðlabankinn í raun hætta störfum sem slíkur, þótt ýmis störf sem nú eru unnin á vegum Seðlabankans yrði að vinna áfram. Ekki væri um að ræða neina þátttöku í starfsemi Seðlabanka Evrópu og því ekkert tillit tekið til íslenskra aðstæðna í ákvörðunum hans. Það er einnig galli á þessari leið frá sjónarhóli sjálfstæðs ríkis að myntsláttuhagnaður rennur til annarra ríkja og Ísland bæri tapið þegar seðlar og mynt tynast eða eyðileggjast. Þá er ekki heldur ljóst hvort þessi leið yrði fær í sátt við Seðlabanka Evrópu og þau lönd sem að honum standa. Síðast en ekki síst á það við um þessa leið, svipað og um myntráð, að sjaldgæft er að þjóðir, sem búa við álíka pólitískt sjálfstæði og stöðugleika og Íslendingar, hafi valið hana.

5.5. Samanburður við aðild að myntbandalagi

Peir kostir, sem hér hafa verið nefndir, fela í sér mismunandi leiðir við framkvæmd fastgengisstefnu með tengingu við evru. Þótt áhrif þeirra séu mismunandi, t.d. að því er varðar trúverðugleika, þá eru þeir í grundvallaratriðum frábrugðnir aðild að sameiginlegri mynt ESB. Með þátttöku í myntbandalagi taka ríkin ekki einungis upp sameiginlega mynt, sem eyðir óvissu um gengi mynta einstakra ríkja innbyrðis, heldur taka þau þátt í að móta peningastefnu fyrir myntsvæðið í heild.² Stofnanaleg skuldbinding af því tagi er líklegri til að verða varanleg en nokkur fastgengisstefna með öðru formi og mun því fremur hafa áhrif á ákvarðanir aðila efnahagslífsins en mismunandi trúverðug fastgengisstefna. Meiri trúverðugleiki og breyting á háttsemi aðila efnahagslífsins sem af honum leiddi kynni að auðvelda þjóðarbúinu að mæta ytri áföllum án aðlögunar gengis. Aðild að ESB gæti einnig fært með sér nokkurt öryggi í formi aðgangs að sjóðum og neyðarlánnum. Aðgangur að slíkum sjóðum gæti að nokkru leyti komið í stað aðlögunar raunlauna eða annarrar aðlögunar á vinnumarkaði. Ef um slíkt væri að ræða, mundi það draga úr áhrifum aðildar að myntbandalaginu á atvinnustig enhætta á auknu atvinnuleysi við samdrátt í efnahagslífinu er ein megináhættan, sem tekin er með þátttöku í myntbandalaginu. Aðgangur að slíkum

² Þar með er þó ekki sagt að sérhagsmunir Íslands fengju þungt vægi í ákvörðunum bankans, enda ber stjórnendum hans að horfa til efnahagsþróunar á myntsvæðinu í heild þegar ákvarðanir eru teknar í peningamálum.

sjóðum getur hins vegar tafið fyrir nauðsynlegri aðlögun hagkerfisins að breyttum aðstæðum og því verið skaðlegur til lengri tíma lítið.

6. Áhrif myntbandalagsins og viðbúnaður á sviði ríkisfjármála, peningamála og á öðrum sviðum efnahagslífsins

Stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu í ársbyrjun 1999 með 11 aðildarríkjum mun ekki hafa þau áhrif á efnahags- og atvinnulíf á Íslandi að það kalli á tafarlaugar og rót-tækar breytingar á stjórn gengis- og peningamála. Danir og Svíar munu leitast við að halda gengi sinna gjaldmiðla stöðugu gagnvart evru og ef vel tekst til um framkvæmd myntbandalagsins á næstu árum er líklegt að Bretland, Danmörk og Svíþjóð muni ganga í bandalagið fljótlega eftir aldamótin. Í því samhengi þarf að endurmeta stöðu krónunnar gagnvart hinu nýja gjaldmiðilssvæði og jafnframt huga að öðrum breytingum á skipulagi efnahagsstjórnar á næstu árum, t.d. hvað áhrærir stöðu ríkisfjármála, stjórnþæki peningamála, stöðu Seðlabankans innan stjórnkerfisins og viðbúnað innan fjármálakerfisins. Það ráðrúm sem gefst næstu árin þarf að nota til að treysta stjórn efnahagsmála og eyða hindrunum er tafið gætu fyrir ákvörðunum um tengsl við evru síðar.

6.1. Peningamál

Hugsanlegt er að sveiflur í gjaldeyrisviðskiptum muni aukast á næstu árum. Fjárfestar munu í auknum mæli bregðast við breytingum í efnahagsmálum með því að flytja fjármagn milli landa. Óvissa er gæti skapast í tengslum við stofnun myntbandalagsins um stöðu smárra gjaldmiðla gæti einnig ýtt undir slíkar hreyfingar sem og hugsanlega aukinn áhugi erlendra fjárfesta á verðbréfum í íslenskum krónum. Mikilvægt er að peningastefnan sé í stakk búin til þess að mæta sveiflum af þessu tagi. Í því skyni er brýnt að auka gjaldeyrisforðann. Framkvæmd peningastefnu hefur breyst mikið á undanförunum árum og því í reynd staða Seðlabankans, án þess að verulegar breytingar hafi orðið á lagalegum ramma um starfsemi bankans. Nýlegar breytingar á stjórnþækjum Seðlabankans nálgast mjög það fyrirkomulag sem verður hjá Seðlabanka Evrópu. Í ljósi þessara breytinga á fjármálamarkaði er nauðsynlegt að taka lög in um Seðlabanka Íslands til endurskoðunar. Við þá endurskoðun má m.a. líta til löggjafar og starfsemi Seðlabanka Evrópu og seðlabankanna í aðildarríkjum myntbandalagsins. Í þeirri löggjöf er einkum lögð áhersla á markmið bankans og sjálfstæði hans, þ.e. að markmiðin séu skýr og að bankinn hafi sjálfstæði á tilteknum sviðum. Þar er einkum átt við fjárhagslegt sjálfstæði og sjálfstæði til þess að beita tækjum í því skyni að ná fram settum markmiðum. Í lögum um Seðlabanka Evrópu eru einnig ákvæði sem girða fyrir yfirdrátt ríkissjóða í seðlabanka, eins og nú er einnig hér á landi samkvæmt samningi Seðlabankans og ríkissjóðs. Við þær breytingar, sem gerðar hafa verið á seðlabönkum í Evrópu að undanförunu, hafa einnig verið gerðar mun meiri kröfur til þeirra en áður um að upplýsa almenning um mótun stefnunnar í peningamálum og framkvæmd hennar. Þetta er mikilvægt til þess að fram fari víðtæk umræða um þennan þátt efnahagsstefnunnar og um starfsemi seðlabanka. Einmitt með slíkri umræðu geta allir aðilar komið sínum sjónarmiðum á framfæri, þ.á m. sjónarmiðum um markmið peningastefnunnar. Breytingar á starfsemi Seðlabanka Íslands verða ekki gerðar án þess að jafnframt sé ákveðið með hvaða hætti stjórn bankans skuli skipuð og hvernig samband bankans við stjórnvöld og verkaskipting skuli vera. Stjórn peningamála er mikilvægur þáttur efnahagsstjórnarinnar og því þarf að vera skýrt hvernig hagað er valdi og ábyrgð að því er þennan þátt varðar.

Bent var á nauðsyn þess að auka gjaldeyrisforðann og að taka þurfi lög um Seðlabanka Íslands til endurskoðunar.

Lögð er áhersla á að auka aðhald í fjármálum hins opinbera og grynna á skuldum þess til að efla þjóðhagslegan sparnað.

Stofnun myntbandalagsins gæti haft neikvæð áhrif á stöðugleika krónunnar gagnvart helstu mynsvæðum en jákvæð áhrif á íslenskt atvinnulíf gætu t.d. verið lægra innflutningsverð og minni viðskiptakostnaður.

Íslenskur fjármagnsmarkaður mun verða fyrir mestum áhrifum strax frá upphafi og var því bent á mikilvægi þess fyrir fjármálastofnanir að fá aðgang að sérstöku greiðslumiðlunarkerfi Evrópusambandsins.

Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

6.2. Opinber fjármál

Því er nauðsynlegt að íslensk stjórnvöld setji sér metnaðarfullri markmið en þau lágmarksmarkmið sem Maastricht-sáttmálinn setur aðildarlöndum myntbandalagsins.

Ef vel tekst til með framkvæmd myntbandalagsins mun það hafa margvísleg jákvæð áhrif á íslenskt efnahagslíf. Ísland mun að einhverju leyti njóta þess ábata sem myntbandalagsríkjunum fellur í skaut.

Á hinn bóginn er einnig hugsanlegt að vaxtamunur aukist

og gengi krónunnar verði óstöðugra ef spákaupmennska með krónuna eykst þegar þeim myntum fækkar sem sameina háa ávöxtun og töluverða áhættu.

Stöðugleika- og hagvaxtarsáttmálinn, sem þjóðarleiðtogar Evrópusambandsins samþykktu í Amsterdam í júní á síðasta ári, kveður svo á að þær viðmiðanir um hallarekstur og skuldir hins opinbera sem eru skilyrði stofnaðildar að myntbandalaginu muni gilda áfram innan myntbandalagsins, þó með ákveðnu tilliti til hagsveiflunnar. Langtímamarkmið í ríkisfjármálum er að ná jafnvægi eða afgangi í opinberum fjármálum. Vilji aðildarríkin eiga þess kost að beita ríkisfjármálum áfram til sveiflujöfnunar er ljóst að þau þurfa að öllu jöfnu að halda hallarekstri hins opinbera vel innan tilskilinna marka, þ.e.a.s. halla undir 3% og skuldum hins opinbera undir 60% af landsframleiðslu. Líklegt er að með óformlegum hætti muni fjármálamarkaðir einnig horfa til þessara viðmiðana þegar þeir meta stöðu efnahagsmála í öðrum Evrópulöndum og „refsa“ löndum sem standa illa gagnvart þessum viðmiðunum með meira álagi á vexti. Þegar íslensk stjórnvöld setja sér markmið á sviði ríkisfjármála er nauðsynlegt að hafa í huga að íslenskur þjóðarþúskaþurfi verður fyrir stærri ytri áföllum en myntbandalagslöndin og að íslenska hagkerfið er afar lítið í alþjóðlegum samanburði og því getur órói á gjaldeyrismarkaði haft meiri áhrif en í öðrum löndum. Því er nauðsynlegt að íslensk stjórnvöld setji sér metnaðarfullri markmið en þau lágmarksmarkmið sem Maastricht-sáttmálinn setur aðildarlöndum myntbandalagsins. Til þess að jafnan sé svigrúm til þess að mæta óvæntum ytri áföllum með sjálfvirkri sveiflujöfnun ríkissjóðs, án þess að grípa þurfi til rötækra ráðstafana í gengismálum, er því æskilegt að auka enn frekar á aðhald í fjármálum hins opinbera og grynka á skuldum þess, ekki síst erlendum skuldum. Slík stefna í fjármálum hins opinbera væri einnig til þess fallin að efla þjóðhagslegan sparnað.

6.3. Áhrif á íslenskt atvinnulíf

Ef vel tekst til með framkvæmd myntbandalagsins mun það hafa margvísleg jákvæð áhrif á íslenskt efnahagslíf. Ísland mun að einhverju leyti njóta þess ábata sem myntbandalagsríkjunum fellur í skaut. Viðskiptakostnaður og gengisáhætta, sem bundin er við einstaka gjaldmiðla, mun t.d. einnig minnka í viðskiptum við myntbandalagslöndin eftir því sem gjaldmiðlum fækkar og óskiptur markaður stækkar. Samkeppni og kröfur neytenda munu líklega einnig aukast þegar verðsamanburður verður auðveldari. Vonir eru bundnar við að til lengdar muni það hafa í för með sér meiri framleiðni innan myntbandalagsins. Aukinnar framleiðni innan myntsvæðisins munu Íslendingar einnig njóta í formi lægra innflutningsverðs. Á sama hátt er líklegt að einhverjar greinar innlands samkeppnisiðnaðar þurfi að mæta aukinni samkeppni. Þessar breytingar munu að öllum líkindum taka töluvert langan tíma.

Á hinn bóginn er einnig hugsanlegt að vaxtamunur aukist og gengi krónunnar verði óstöðugra ef spákaupmennska með krónuna eykst þegar þeim myntum fækkar sem sameina háa ávöxtun og töluverða áhættu. Í alþjóðlegri umræðu hefur sú skoðun komið fram að gengi evru gagnvart öðrum myntum kynni að verða óstöðugt fyrst eftir stofnun myntbandalagsins, meðan jafnvægi er að komast á. Þetta gæti haft neikvæð áhrif á stöðugleika krónunnar gagnvart helstu myntsvæðum. Ljóst er að fyrirtækin verða að bregðast við þessari áhættu með öflugri fjárstýringu og áhættuvörnum, eftir því sem slíkt er á færi þeirra. Áhrif myntbandalagsins á einstakar atvinnugreinar munu fyrst og fremst fara eftir því í hve miklum mæli fyrirtæki flytja út vörur og þjónustu til myntsvæðisins eða flytja inn þaðan eða eru í samkeppni á innanlandsmarkaði við fyrirtæki innan myntbandalagsins. Útflutningsfyrirtæki þurfa að huga að verðlagningu afurða sinna, breyta verði á núverandi myntum í verð í evrum. Líklegt er að í framtíðinni verði evran einnig notuð sem viðskiptamynt í milliríkjaviðskiptum utan myntsambandsins, t.d. í viðskiptum við ríki Mið- og Austur-Evrópu. Ef Bretar, Danir og Svíar gerast aðilar að myntbandalaginu má búast við að mikill hluti íslensks útflutnings til Evrópu og innflutnings frá

Áhrif
Efnahags- og
myntbandalags Evrópu
á íslenskt efnahagslíf.
Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

Evrópu verði skráður í evrum þegar fram í sækir. Því er nauðsynlegt fyrir fyrirtæki að búa sig vel undir breytingar, í samvinnu við sína viðskiptavini innan myntbandalagsins. Áhrifin af myntsambandinu geta verið mismunandi á einstök fyrirtæki og ógerningur að meta þau fyrirfram fyrir einstakar atvinnugreinar. Það er hlutverk hvers fyrirtækis að kanna vel áhrifin á rekstur þess og bregðast við þeim. Hlutverk stjórnvalda er að meta áhrif á gengis- og peningamál og þar með starfsskilyrði og samkeppnisstöðu atvinnulífsins.

6.4. Vinnumarkaður

Við mat á mismunandi leiðum í gengismálum skipta áhrif á vinnumarkað jafnan miklu máli. Það á ekki síður við þegar fjallað er um mismunandi kosti í gengismálum í tengslum við stofnun Myntbandalagsins. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hefur unnið að skýrslu um myntbandalagið og íslenskan vinnumarkað og voru fyrstu drög þeirrar skýrslu kynnt á fundum samráðshópsins. Athugun Hagfræðistofnunar beinist einkum að því hvaða áhrif tenging íslensks gjaldmiðils við evru, eða jafnvel notkun hennar hérlendis, muni hafa á íslenskan vinnumarkað og þá einkum hvort slík tenging geti aukið atvinnuleysi undir ákveðnum kringumstæðum. Var þá litið til þess hvort sveiflur í þjóðarþúskað væru svipaðar eða ólíkar á Íslandi og í ríkjum myntbandalagsins, hvort nafnlaun hér á landi væru sveigjanleg, þ.e. gætu lækkað í samdrætti, og hvort íslenskt vinnuafli flyttist milli landa til að bregðast við sveiflunni. Niðurstaða Hagfræðistofnunar er að hagsveiflur hafi verið meiri á Íslandi en innan Evrópusambandsins og að þær falli ekki saman í tíma enda af ólíkum orsökum. Nafnlaun hefðu yfirleitt ekki lækkað á Íslandi, þótt raunlaun, þ.e. kaupmáttur launa hefði iðulega lækkað vegna verðbólgu, oft í kjölfar gengisfellinga. Í skýrslunni er hins vegar nefnt að hugsanlegt sé að trúverðug fastgengisstefna breyti samskiptum á vinnumarkaði. Þannig sé t.d. líklegt að áhrif kjarasamninga á atvinnuástand vegi þyngra, þegar gengislækkun sé ekki lengur til staðar sem úrræði í efnahagsmálum. Þess vegna sé söguleg reynsla um breytingar nafnlauna ekki marktæk við breyttar aðstæður í gengismálum. Hagfræðistofnun telur að mat á áhrifum hagsveiflunnar á vinnumarkaði á liðnum árum bendi til þess að flutningur fólks til og frá landinu vegna þeirra hafi verið fremur lítill. Á hinn bóginn er bent á að hagsveiflur hafi haft talsverð áhrif á atvinnuþátttöku, sem virðist dragast umtalsvert saman þegar illa árar en aukast í góðæri. Þá er nefnt að hagsveifla hafi einnig nokkur áhrif á atvinnuleysi á Íslandi en erfitt sé að leggja mat á þau áhrif vegna þess að skráð atvinnuleysi var nánast hverfandi fram til loka síðasta áratugar.

Niðurstaða Hagfræðistofnunar er sú að svo virðist sem tenging krónunnar við evru í eitt skipti fyrir öll gæti leitt til meira atvinnuleysis en ella undir ákveðnum kringumstæðum. Hins vegar er bent á að erfitt sé að fullyrða um það fyrirfram með hvaða hætti íslenskur vinnumarkaður muni bregðast við trúverðugri tengingu við evru og þess vegna sé mat á þessum þætti jafnan óvissu háð. Í skýrslu Hagfræðistofnunar er tekið fram að hún feli ekki í sér mat á öllum kostum þess og göllum að tengja krónuna við evru. Henni er fyrst og fremst ætlað að leggja mat á þá áhættu fyrir atvinnuástand, sem slíkri tengingu kynni að fylgja. Í umræðum um þennan þátt málsins innan samráðshópsins komu fram margvísleg sjónarmið að því er varðar þau áhrif sem Hagfræðistofnun kannaði í sinni skýrslu. Verður hér reynt að rekja helstu sjónarmiðin án þess að leitast sé við að draga þau saman í eina niðurstöðu. Að því er varðar hagsveiflu á Íslandi í samanburði við Evrópulönd er meginspurningin sú hvort dregið hafi úr slíkum sveiflum hér á landi á síðustu árum og hvort búast megi við því að svo verði áfram og hvort viðbúnaður til sveiflujöfnunar sé nú betri en áður. Við þessum spurningum er ekkert einhlítt svar, en nauðsynlegt að leita svara við þeim eftir því sem unnt er.

*Niðurstaða
Hagfræðistofnunar
er að hagsveiflur
hafi verið meiri
á Íslandi
en innan Evrópusam-
bandsins og að
þær falli ekki saman
í tíma enda
af ólíkum orsökum.*

*Nafnlaun hefðu
yfirleitt ekki lækkað
á Íslandi,
þótt raunlaun,
þ.e. kaupmáttur launa
hefði iðulega lækkað
vegna verðbólgu,
oft í kjölfar
gengisfellinga.*

*Í skýrslunni er
hins vegar nefnt
að hugsanlegt sé
að trúverðug
fastgengisstefna
breyti samskiptum
á vinnumarkaði.*

Áhrif
Efnahags- og
myntbandalags Evrópu
á íslenskt efnahagslíf.
Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

Íslenskur fjármagnsmarkaður er sá hluti íslenska þjóðarbúsins sem mun verða fyrir mestum áhrifum frá stofnun myntbandalagsins strax í upphafi.

Frá ársbyrjun 1999 verður hvorki kvöð né bann við notkun evru í almennum viðskiptum.

Mikill hluti umræðunnar snerist um það sem gjarnan er nefnt sveigjanleiki vinnumarkaðar, en það er einnig mjög fyrirferðarmikið í alþjóðlegri umræðu um vinnumarkaðsmál og atvinnuástand. Með sveigjanleika á vinnumarkaði er annars vegar átt við launamyndun og áhrif hagsveiflunnar á laun og hreyfanleika vinnuafls. Hins vegar er átt við ákvæði laga og kjarasamninga sem áhrif hafa á atvinnuþátttöku. Má þar einkum nefna reglur um vinnutíma, skammtímaráðningar, hlutastörf, ráðningar og fækkun starfsmanna, vinnuvernd, löggjöf um lágmarkslaun og samspil bótakerfis og launa. Að flestu leyti eru reglur um þessa þætti sveigjanlegri hér á landi en í löndum Evrópusambandsins og vinnumarkaður því sveigjanlegri hvað þessa þætti varðar. Þetta skiptir máli þegar meta skal möguleika hagkerfisins til þess að bregðast við óvæntum breytingum í afkomu þjóðarbúsins. Að því er varðar flutninga fólks milli landa er augljóst að um margt er erfiðara fyrir Íslendinga að flytja til annarra landa í atvinnuleit en þegar fólk flyst milli nærliggjandi landa. Þessi þáttur mun ekki skipta miklu máli í aðlögun að sveiflum í venjulegu árferði og reyndar ekki æskilegt að fólk flytjist í umtalsverðum mæli af landi brott vegna atvinnubrests. Þvert á móti hlýtur það að vera keppikefli að íslenskt atvinnulíf geti jafnan boðið fjölbreytt störf fyrir vaxandi fólksfjölda.

Að því er varðar launaákvæðin hafa nafnlaun yfirleitt ekki lækkað á Íslandi, frekar en í öðrum löndum, þegar illa árar. Þróun raunlauna (kaupmáttar) hefur hins vegar verið mjög sveiflukennd og ráðist af hagsveiflunni og viðbrögðum við henni og ekki síst gengisfellingum sem leitt hafa til mikillar verðbólgu. Ef sveiflur í þjóðarþúskapnum verða minni í framtíðinni en á undanförunum áratugum og stöðugleiki verður áfram svipaður og á þessum áratug, verður launamyndun á vinnumarkaði við aðrar aðstæður en liggja til grundvallar sögulegum athugunum á launaþróun og hagsveiflum. Að þessu leyti er óvíst hvaða ályktanir er unnt að draga af sögulegri reynslu í þessu efni. Athuganir á sögulegu samhengi geta, eðli málsins samkvæmt, ekki greint viðbrögð við tilteknum breytingum á umgjörð efnahagslífsins í framtíðinni. Slík viðbrögð skipta hins vegar oft sköpum um áhrif breytinga og því verður að veða þau og meta.

6.5. Fjármagnsmarkaður

Íslenskur fjármagnsmarkaður er sá hluti íslenska þjóðarbúsins sem mun verða fyrir mestum áhrifum frá stofnun myntbandalagsins strax í upphafi. Frá ársbyrjun 1999 verður hvorki kvöð né bann við notkun evru í almennum viðskiptum. Flest bendir til að færslur á milli evru og gjaldmiðla einstakra myntbandalagsríkja verði gjaldfrjálsar. Fljótlega eftir stofnun myntbandalagsins munu íslenskar fjármálastofnanir þurfa að taka við og inna af hendi greiðslur í evrum. Þótt bankar muni halda áfram að skrá gengi gjaldmiðla einstakra myntbandalagsríkja allt til ársbyrjunar 2002 mun það gengi algerlega ráðast af gengi evru.

Til þess að tryggja áframhaldandi öryggi í viðskiptum eftir stofnun myntbandalagsins er nauðsynlegt að sjá til þess að skuldbindingar sem gerðar hafa verið og kveða á um greiðslur í gjaldmiðlum einstakra myntbandalagslanda gildi áfram eftir 1. janúar 1999. Þegar hefur verið afgreitt frá Alþingi frumvarp til laga er tryggir þetta.

Annað mikilvægt hagsmunamál íslenskra fjármálastofnana varðar greiðslumiðlun. Greiðslumiðlunarkerfið TARGET, sem verið er að koma á fót innan Evrópusambandsins, mun eingöngu verða notað í evruviðskiptum. Hagsmunamál er fyrir fjármálastofnanir í löndum sem standa utan við myntbandalagið að fá aðgang að TARGET með milligöngu seðlabanka sinna, en ákvörðun þar um verður ekki tekin fyrr en eftir stofnun Seðlabanka Evrópu. Fjármálastofnanir í sumum löndum utan myntbandalagsins hafa komið sér upp dótturfyrirtækjum innan myntbandalagssvæðisins til þess að tryggja sér óbeinan aðgang að

Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Álit samráðshóps.

TARGET. Forsenda aðildar að TARGET er að innlend greiðslumiðlun uppfylli kröfur kerfisins. Endurskoðun innlendrar greiðslumiðlunar hófst á síðastliðnu ári að frumkvæði Seðlabanka Íslands.

Stofnun myntbandalagsins mun gjörbreyta evrópskum fjármagnsmarkaði. Í staðinn fyrir marga markaði í mismunandi myntum verður til einn stærsti fjármálamarkaður í heimi, sem nálgast bandaríska markaðinn að stærð. Þetta mun hafa áhrif á vaxtamyndun og starfsskilyrði fjármálastofnana. Hagkvæmni stærðarinnar mun skipta máli, samkeppni mun aukast og kostnaður minnka. Þessar breytingar koma ofan í aðrar breytingar á fjármálamarkaði um þessar mundir, t.d. vaxandi skuldabréfaútgáfu fyrirtækja, stækkandi verðbréfasjóði og vaxandi samkeppni banka og annarra aðila á fjármálamarkaði. Það verða því gerðar miklar kröfur um hagkvæmi í íslenska fjármálakerfinu á næstu árum, ekki síst í bankakerfinu.

Erlend samkeppni er þegar talsverð og mun fara vaxandi, einkum í fjármálaþjónustu við stærri fyrirtæki. Hins vegar er ekki líklegt að erlendir bankar muni leita inn á markað fyrir þjónustu við einstaklinga. Til þess er íslenskur markaður of lítill.

Í kjölfar samruna fjármagnsmarkaða í Evrópu og aukinnar hagræðingar er líklegt að fjármagnskostnaður fyrirtækja og einstaklinga lækki í mörgum löndum frá því sem nú er, ef tekst að tryggja stöðugleika og lága verðbólgu á evrusvæðinu. Samanburður við evruna verður auðveldari og ljósari en nú er þegar bera þarf saman við mörg ólík myntsvæði. Krafa um betri og ódýrari fjármálaþjónustu á Íslandi verður því í vaxandi mælistudd samanburði við evrusvæðið, sem íslenskur fjármálamarkaður verður að keppa við. Því er ljóst að vænta má umtalsverðra breytinga á íslenskum fjármálamarkaði á næstu árum.

*Stofnun
myntbandalagsins
mun gjörbreyta
evrópskum fjármagns-
markaði.
Í staðinn fyrir marga
markaði í mismunandi
myntum verður til
einn stærsti
fjármálamarkaður
í heimi, sem nálgast
bandaríska markaðinn
að stærð.*

*Erlend samkeppni
er þegar talsverð og
mun fara vaxandi,
einkum í fjármála-
þjónustu við
stærri fyrirtæki.*

*Í kjölfar samruna
fjármagnsmarkaða
í Evrópu og
aukinnar hagræðingar
er líklegt að
fjármagnskostnaður
fyrirtækja og
einstaklinga lækki
í mörgum löndum
frá því sem nú er ...*

Áhrif
Efnahags- og
myntbandalags Evrópu
á íslenskt efnahagslíf.
Álit samráðshóps.

Forsætisráðuneytið.

