

Samkeppnishæfni þjóðarbúsins í ljósi styrkingar krónunnar

Sjónarmið Viðskiptaráðs Íslands

Minnisblað vegna vinnu sérfræðinga úr forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti fyrir ráðherranefnd um efnahagsmál

12. janúar 2017

Tilfni

Bréf þetta er ritað í kjölfar fundar Frosta Ólafssonar, framkvæmdastjóra Viðskiptaráðs, og Björns Brynjúlfur Björnssonar, hagfræðings ráðsins, með sérfræðingahópnum þann 11. janúar síðastliðinn, þar sem fram kom ósk um skriflega samantekt á sjónarmiðum ráðsins og mögulegum aðgerðum til að tryggja áframhaldandi samkeppnishæfni þjóðarbúsins í tengslum við gengisstyrkingu krónunnar.

Bakgrunnur

Viðskiptaráð gaf út rit um stöðu og samkeppnishæfni þjóðarbúsins þann 18. ágúst 2016 undir heitinu „*Leiðin að aukinni hagsæld: þróun efnahagsmála og framvinda umbóta frá útgáfu Íslandsskýrslu McKinsey.*“ Þar eru helstu greiningar úr Íslandsskýrslu McKinsey, *Charting a Growth Path for Iceland*, reifaðar og uppfærðar, efnahagsleg framvinda síðustu ára rýnd og mat lagt á það hversu vel hefur gengið að fylgja þeim ráðleggingum sem þar komu fram.

Í ritinu kemur fram að íslenskt hagkerfi glímdi við tvö vandamál þegar skýrsla McKinsey kom út:

1. Viðvarandi viðskiptahalla sem leiddi til hækkingar erlendra skulda og gróf undan hagvaxtamöguleikum.
2. Lága framleiðni samanborið við nágrannarþjóðir sem Íslendingar hafa bætt upp með því að vinna meira en aðrar þjóðir.

Brýnustu verkefni íslenska hagkerfisins á þeim tíma voru að bæta úr greiðslujafnaðarvanda hagkerfisins og að auka framleiðni. McKinsey lagði fram stefnu fyrir íslenska hagkerfið til þess að takast á við bæði vandamál. Gekk stefnan í grófum dráttum út á tvennt, annars vegar að auka framleiðni í þeim atvinnugreinum sem standa halloka samanborið við nágrannarþjóðir og hins vegar tilfærslu vinnuafis og fjármagns úr innlendum þjónustugreinum yfir í útflutningsgreinar – og þá einkum þær greinar sem ekki krefjast beins aðgengis að takmörkuðum náttúruauðlindum (svokallaðan alþjóðageira).

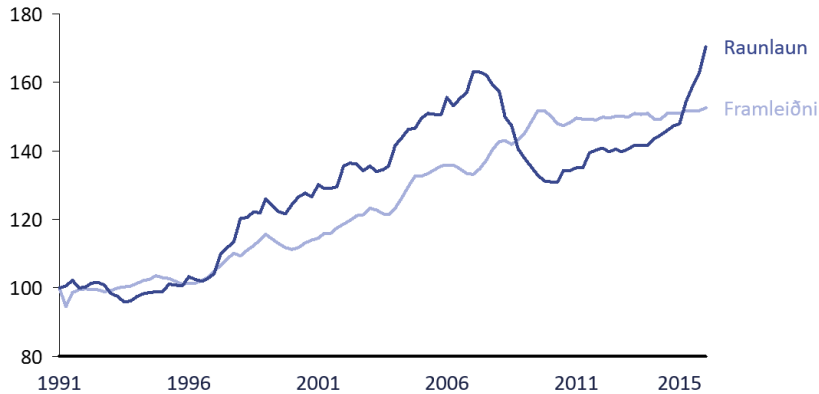
Framvindan þegar kemur að þessum tveimur atriðum hefur verið eftirfarandi:

1. Tekist hefur að viðhalda ytra jafnvægi vegna lækkunar erlendra skulda í kjölfar hagfelldra nauðasamninga við kröfuhafa föllnu bankanna. Þróun útflutningstekna veldur hins vegar áhyggjum. Vöxtur útflutnings hefur verið nokkuð kröftugur en er nær einungis drifinn áfram af ferðapjónustu sem nú stendur undir þriðjungu útflutningstekna. Þessi þróun er úr takti við stefnu McKinsey, þar sem gert var ráð fyrir að alþjóðageirinn stæði undir bróðurparti útflutningsvaxtar. Vöxtur ferðapjónustunnar hefur reynst mikill búhnykkur en áframhald á sömu þróun myndi gera útflutningur íslenska hagkerfið berskjaldaðra gagnvart áföllum.
2. Framleiðni hefur aukist eilítið hraðar hér á landi en í nágrennaríkjunum síðustu ár. Ísland er þó enn langt frá því að brúa framleiðnibilið gagnvart grannríkjum. Aukna framleiðni hérlendis má auk þess nær einungis rekja til betri nýtingar fjármagns en ekki aukinnar framleiðni vinnuafis, svo Íslendingar skapa ekki aukin verðmæti á hverja vinnustund. Þá hefur vinnuframlag Íslendinga aukist enn frekar miðað við samanburðarlöndin. Aukningin hefur fyrst og fremst átt sér stað í atvinnugreinum með hlutfallslega lága verðmætasköpun á hvern starfsmann sem er á skjön við þá stefnu sem McKinsey lagði fram.

Gengisþróun krónunnar, raunlaun og samkeppnishæfni

Undanfarin misseri hefur íslenskra krónan styrkst jafnt og þétt. Til viðbótar hafa nafnlaun hækkað hratt á sama tíma. Saman hefur þessi þróun valdið því að raunlaun (laun að teknu tilliti til gengisþróunar) hafa hækkað talsvert umfram framleiðni.

Vísitala raunlauna og framleiðni
1991=100



Heimildir: Seðlabanki Íslands, efnahagssvið SA

Að mati Viðskiptaráðs er eðlilegra að horfa til raunlauna í stað gengis krónunnar þegar rætt er um samkeppnishæfni þjóðarbúsins. Hröð styrking raunlauna veldur búsifjum fyrir útflutningsfyrirtæki sem hafa tekjur í erlendra mynt en greiða starfsfólki á Íslandi laun í krónum á innlendum kjörum.

Þá er jafnframt ein af grundvallarkenningum hagfræðinnar að raunlaunahækkarnir séu takmarkaðar af framleiðnivexti, en af meðfylgjandi mynd má sjá að raunlaun hafa nú hækkað talsvert umfram framleiðni síðustu ár, svo spurningar vakna jafnframt um sjálfbærni þessarar þróunar.

Mögulegar aðgerðir

Mögulegum viðbrögðum stjórnvalda hér skipt í þrennt: (1) aðgerðir sem miða að því að tryggja að hraði nafnlaunahækkana sé sjálfbær, og (2) aðgerðir sem miða að því að tryggja að gengisþróun krónunnar sé sjálfbær, (3) aðgerðir sem treysta samkeppnishæfni útflutningsfyrirtækja.

1. Sjálfbærar nafnlaunahækkunar

Grundvöllur fyrir sjálfbærri þróun nafnlauna hérlendis hefur verið myndaður með SALEK-samkomulaginu. Meginverkefni stjórnvalda þegar kemur að hraða nafnlaunahækkana er því að gera það sem í þeirra valdi stendur til að samkomulagið haldi. Mikilvægt skref í þá átt var samþykkt frumvarps í lok síðasta árs þar sem lífeyrisréttindi á almennum og opinberum vinnumörkuðum voru jöfnuð, en það var ein af forsendum samkomulagsins. Hins vegar geta stjórnvöld gert betur. Þar best eftirfarandi hæst:

- **Viðnám gagnvart umframlaunahækkunum opinberra starfsmanna.** Launaskrið undanfarinna ára hefur einkennst af höfrungahlaupi ólíkra starfstétta líkt og oft áður í íslenski hagsögu. Laun ríkisstarfsmanna hafa hækkað mest á síðustu tveimur árum og munar þar mest um stóra hópa innan heilbrigðis- og fræðslukerfisins. Til að stöðugleiki náist á vinnumarkaði er nauðsynlegt að opinberir aðilar fylgi launaþróun á markaði, fremur en að leiða hana. Hóflégar launahækkunar í samningum við opinbera starfsmenn eru því grunnforsenda stöðugleika.
- **Mótvægisáðgerðir vegna ákvarðana kjararáðs.** Vinna þarf gegn skaðlegum áhrifum nýlegra ákvarðana kjararáðs á stöðugleika á vinnumarkaði. Mörg sveitarfélög brugðust strax við þeim með mótvægisáðgerðum en ríkisvaldið hefur látið undir höfuð leggjast. Alþingi þarf að mynda mótvægi við ákvarðanir ráðsins, annað hvort með því að ógilda ákvarðanir þess og gefa því ný fyrirmæli eða bregðast við með öðrum hætti. Formenn allra stjórnmalaflokka á Alþingi hafa lagt til við forsætisnefnd Alþingis að hún endurskoði laun og kjör þingmanna til að bregðast við úrskurði kjararáðs. Útkoman úr þeirri endurskoðun getur haft mikla þýðingu fyrir framhaldið.
- **Lækkun tryggingagjalds.** Með þeim hætti geta stjórnvöld dregið úr kostnaðaráhrifum þeirra ríflegu nafnlaunahækkana sem átt hafa sér stað síðustu misseri og gert raunlaunakostnað fyrirtækja minni en ella.

Til lengri tíma litið telur ráðið jafnframt æskilegt að stjórnvöld greini fyrirkomulag vinnumarkaðsmála hérlendis með ítarlegri hætti og ástæður þess að nafnlaunahækkunar hafa í hagsögu Íslands verið talsvert meiri en annars staðar. Grunnforsenda þess að samkeppnishæfni Íslands sé tryggð til framtíðar litið er að agaleysi á vinnumarkaði á Íslandi heyrir sögunni til.

2. Sjálfbær gengisþróun

Auk nafnlauna gegnir gengi krónunnar lykilhlutverki þegar kemur að samkeppnishæfni þjóðarbúsins. Styrking gjaldmiðilsins hækkar raunlaun og hefur þannig sambærileg áhrif á samkeppnishæfni útflutningsfyrirtækja og nafnlaunahækkunar.

Viðskiptaráð telur óeðlilegt að stjórnvöld handstýri gengi krónunnar við núverandi umgjörð peningastefnunnar. Þess í stað ættu stjórnvöld að leitast við að tryggja að viðskipti á gjaldeyrismarkaði séu frjáls og að löggjöf ýti undir hegðun á gjaldeyrismarkaði sem styður við efnahagslegan stöðugleika. Á þessum sviðum má nefna nokkrar æskilegar aðgerðir:

- **Fullt afnám hafta á útlæði.** Að mati Viðskiptaráðs er augljósasta aðgerðin til að koma í veg fyrir ósjálfbæra styrkingu krónunnar að afnema höft á fjármagnsútlæði. Vandir þrotabúanna hefur verið leystur og girt hefur verið fyrir hættu á fjármagnsflóttu af hálfu aflandskrónueigenda. Að mati ráðsins eru efnahagslegar forsendur fyrir fullu afnámi hafta á útlæði fjármagns jafnframt uppfylltar. Því ætti að leitast við að lyfta útlæðishöftum alfarið.

- **Lágmark á erlendar eignir lífeyrissjóða.** Í lögum um lífeyrissjóði¹ er sett 50% þak á erlendar eignir lífeyrissjóða. Markmið löggjafans með ákvæðin er að draga úr áhættu á áföllum í ávöxtun sjóðanna. Að mati Viðskiptaráðs ætti að skoða hvort ákvæði um *gólf* í stað þaks á erlendar eignir sjóðanna væri ekki betur til þess fallið að ná slíku markmiði. Dæmi um það má finna hjá norska olúfsjóðnum, sem fjárfestir einvörðungu í eignum utan Noregs.² Með aukinni hlutdeild erlendra eigna lífeyrissjóðanna myndi jafnvægi á gjaldeyrismarkaði aukast. Nýleg úttekt lagði til 40-50% *lágmark* á slíka hlutdeild.³
- **Endurskoðun peningastefnunnar.** Háir vextir hérlendis samanborið við önnur vestræn ríki ýta undir vaxtamunarviðskipti. Slík viðskipti geta leitt til styrkingar krónunnar umfram þær efnahagslegu forsendur sem til staðar eru. Seðlabankinn hefur brugðist við með því að setja fjármagnshöft á innflæði, en slík höft eru til þess fallin að draga úr öllum fjárfestingum – ekki einungis vaxtamunarviðskiptum. Að mati Viðskiptaráðs er tímabært að endurskoða peningastefnu Íslands með það í huga að finna fyrirkomulag sem samræmist betur sjónarmiðum um hagfellt rekstrarumhverfi fyrirtækja, bæði hvað varðar vaxtastigið en einnig hvað varðar hömlur á alþjóðleg viðskipti.

3. Rekstrarumhverfi útflutningsfyrirtækja

Auk framangreindra aðgerða geta stjórnvöld bætt rekstrarumhverfi útflutningsfyrirtækja til að gera þau samkeppnishæfari í alþjóðlegum samanburði. Með slíkum aðgerðum er innlendum fyrirtækjum gert kleift að starfa við hærra raunlaunastig en ella. Þar eru þrjú mál efst á baugi:

- **Afnám þaks á R&B-endurgreiðslur.** Ísland meðal neðstu ríkja á lista þeirra OECD þjóða sem beita endurgreiðsluáðferð til að styðja við rannsóknar- og þróunarverkefni.⁴ Afleiðing þessarar löku samkeppnisstöðu er brottflutningur alþjóðlegra samkeppnishæfra fyrirtækja frá Íslandi. Viðskiptaráð bendir á að í stað þess að afnema þak vegna endurgreiðslna mætti bæta við ákvæði í lög þess efnis að rannsóknar- og þróunarkostnaður yfir 300 m.kr. veiti rétt til frádráttar frá tekjuskatti lögaðila en ekki endurgreiðslu kostnaðar. Með þeim hætti er stuðlað að því að stærri fyrirtæki í alþjóðageiranum sjái sér ekki einungis hag í að stunda rannsóknir og þróun á Íslandi heldur verður einnig hagkvæmt fyrir þau að halda höfuðstöðvum sínum hérlendis.
- **Lækkun fjármagnstekjuskatts.** Fjármagnstekjuskattur leggst á nafnávöxtun á Íslandi líkt og í öðrum ríkjum. Einn grundvallarmunur er þó þar á: verðbólga er að jafnaði mun hærri hérlendis en annars staðar. Raunveruleg skattbyrði fjármagnstekjuskatts – skattgreiðslur sem hlutfall af raunávöxtun fjárfestingar – er því hæst hérlendis af öllum Norðurlöndum. Fara ætti eftir tillögu vinnuhóps um breytingar og umbætur á skattkerfinu þess efnis að fjármagnstekjuskattur leggist einungis á raunávöxtun, eða lækka gjaldhlutfallið umtalsvert ef slík útfærsla þykir of flókin og kostnaðarsöm í framkvæmd.⁵

¹ Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997

² Norges Bank Investment Management. Slóð: <https://www.nbim.no/en/investments/investment-strategy/>

³ Ítarlegri umfjöllun má finna í skýrslu Ásgeirs Jónssonar og Hersis Sigurgeirssonar (2014): „*Áhættudreifing eða einangrun? Um tengsl lífeyrissparnaðar, greiðslujafnaðar og erlendra fjárfestinga.*“

⁴ Sjá umsögn Viðskiptaráðs (2016) vegna breytinga á ýmsum lögum til að styðja við fjármögnun og rekstur nýsköpunarfyrirtækja og smærri fyrirtækja. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/umsagnir/aukinn-studningur-vid-nyskopun-fagnadarefni/>

⁵ Sjá tillögu hópsins (2016) á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins: <https://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/tillogur-ad-umbotum-a-skattkerfinu>

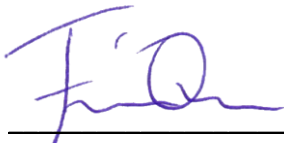
- **Einföldun regluverks.** Einn af grundvallarpáttum í starfsemi alþjóðlegra fyrirtækja er einfalt og alþjóðlega samanburðarhæft regluverk. Í nýlegri úttekt forsætisráðuneytisins má sjá að víða er þar pottur brotinn héraendis. Þannig var regluverk flækt á síðasta kjörtímabili, EES-reglur voru innleiddar með meira íþyngjandi hætti en þörf var á og ráðuneytin framfylgdu ekki því hlutverki sínu að meta áhrif íþyngjandi ákvæða á atvinnulífið.⁶ Viðskiptaráð hvetur ný stjórnvöld til að koma í veg fyrir að þessi þróun haldi áfram og gera skör í einföldun regluverks atvinnulífsins á komandi kjörtímabili.

Samantekt

Hér að framan hafa verið taldar upp níu mögulegar aðgerðir á þremur sviðum: sjálfbærum nafnlaunahækkunum, sjálfbærri gengisþróun og rekstrarumhverfi útflutningsfyrirtækja. Það er mat Viðskiptaráðs að framangreindar umbætur væru til þess fallnar að tryggja varanleika þess lífskjarabati sem íslenskur almenningur hefur upplifað á síðustu misserum.

Viðskiptaráð lýsir sig reiðubúið að styðja við vinnu sérfræðingahópsins og ráðherranefndarinnar eins og óskað er eftir.

Virðingarfyllt,



Frosti Ólafsson
Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands

⁶ Sjá skoðun Viðskiptaráðs (2016) um einföldun regluverks: „Vilji er ekki allt sem þarf“. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/frettir/vilji-er-ekki-allt-sem-tharf/>