

Sígandi gengi

Hverjum nýtist það?

Í umræðum um hugsanlega aðild að ESB hefur evran sem gjaldmiðill eða tenging við hana verið rædd. Þótt það sé ekki skilyrði fyrir aðild er það forsenda mikilvægra efnahagslegra umbóta sem vænst er af aðildinni. Sá ávinningur felst í því að losna úr viðjum krónunnar fremur en aðild að ESB og er ekki síður umdeildur en hún. Ókostur við upptöku evru er helst talinn sá að með því fækki þeim stjórnækjum sem stjórnvöld geti gripið til í þrengingum vegna efnahagslegra áfalla. Þess er m.a. getið í: *Skýrsla um valkosti Íslands í gjaldmiðlamálum*, sem unnin var fyrir ríkisstjórnina og þar talið það eina sem mæli gegn því að fórna henni en kostir myntbreytingar eru í henni þó taldir yfirgnæfandi.

Gengi krónunnar hefur verið í lykilhlutverki við stjórn efnahagsmála hér á landi áratugum saman. Lengi vel var stýrt með beinum gengisákvörðunum en síðan Seðlabankanum voru sett verðbólguþakmið upp úr síðustu aldamótum hefur genginu verið stýrt með þeim tækjum sem bankinn hefur til þess, vöxtum, takmörkunum á fjármagnsflutningum, kaupum og sölu á gjaldeyri. Á þessum tíma hefur gengi krónunnar sveiflast mikið en í heild sigið verulega. Verð einnar evru var um 65% herra á árinu 2025 en það var 2001.

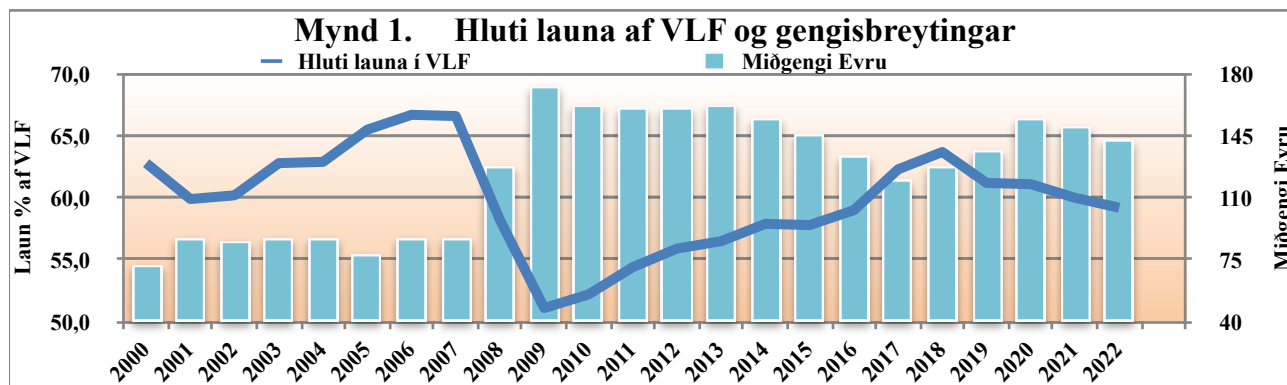
En hver eru áhrif gengisbreytinga og er slíkt stjórnæki sá góði kostur sem af er látið?

Áhrif gengisbreytinga

Með lækkun á gengi krónunnar hækkar verð á öllum aðföngum, vörum, þjónustu, vinnu og fjármagni, sem verðlagt er í erlendri mynt. Að öðrum óbreyttu dregst kaupmáttur innanlands því saman og áhrifin á launafólk eru svipuð og af launalækkun. Áhrifi á íslensk fyrirtæki eru tvískipt. Þau sem selja vöru og þjónustu innanlands standa frammi fyrir minni eftirspurn og hækkan á verði aðfanga en þau fyrirtæki sem hafa tekjur í erlendri mynt fá hærri tekjur krónum mælt og hagnaður þeirra eykst a.m.k. til skemmri tíma lítið.

Hin meintu jákvæðu áhrif af gengissigi eru að draga úr innlendri eftirspurn og innlendri neyslu. Samkeppnisstaða útflutningsfyrirtækja batnar. Með lækkun gengis er halla á viðskiptum við útlönd eða skaða af áföllum í raun velt yfir á almenning með lækkun rauntekna. Hlutur tekna af fjármagni í leiðréttingu hallans er lítill og bein áhrif á tekjur litlar nema í útflutningsgreinunum þar sem þær aukast. Gengissig hefur þannig áhrif á tekju- og eignaskiptingu og lækkar hluta launa í vergri landsframleiðslu en hluti fjármagns vex að sama skapi.

Á **Mynd 1** er gengi krónunnar gagnvart evru á árunum 2000 til 2022 sýnt sem súlur með mælikvarða til hægri og hluti launa sem % af vergri landsframleiðslu er sýndur sem lína með



mælikvarða til vinstri (Heimildir: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands). Má þar sjá hið mikla gengisfall eftir hrunið. Á sama tíma lækkuðu laun sem % af VLF og urðu um 10 prósentustigum

lægri en þau höfðu verið á árunum fyrir hrun (10 prósentustig svarar til um 500 mrd. kr. á verðlagi í dag). Eftir hrunið var gengið stöðugt um tíma og styrktist síðan með vexti ferðaþjónustu. Á þeim tíma hækkaði hluti launa í VLF og hafði náð fyrri stöðu þegar heimsfaraldurinn skall á en síðan þá lækkaði gengið nokkuð og hluti launa í VLF féll. Þótt hluti launa í VLF leiti einhvers konar jafnvægis og áhrifin á tekjuskiptingu gangi til baka bætir það ekki upp þær tekjur sem töpuðust með gengisfellingunni og eignatilfærslan sem henni fylgdi er varanleg.

Lækkun gengis sem viðbrögð við halla eða efnahagslegum áföllum er engin björgun. Hún bætir ekki orðinn skaða hvort sem hann er efnislegt tjón, framleiðslufall eða skuldir vegna ofneyslu fyrri ára. Með markaðsgengi kann hún að vera nauðsynleg aðlögun en hún er ekki leið til að bregðast við undirliggjandi vanda en hún framlengir áhrif áfallsins.

Ójafnvægi og áföll

Gengisbreytingar hafa gegnum tíðina verið viðbrögð við ójafnvægi í þjóðarbúskapnum og halla á viðskiptum við útlönd sama af hverju hann hefur stafað. Meginþungi verðhækkana vegna þeirra falla á neyslu heimilanna en þær lenda einnig á innflutningi aðfanga í innlenda framleiðslu og vörum til fjárfestinga. Því er ekki um að ræða eins skiptis breytingu heldur keðjuverkun þar sem hækkun erlendra aðfanga verður tilefni til krafna um hækkun launa, verð aðfanga til innlendar framleiðslu og fjárfestinga hækkar og verðbólguvæntingar aukast. Langur tími líður þar til jafnvægi næst ef það næst.

Ójafnvægi í viðskiptum við útlönd getur verið af ýmsum ástæðum. Gengislækkun er sniðin að þeirri þekktu stöðu í íslensku atvinnulífi að þáttatekjur, laun, hagnaður og fjármagnstekjur (þ.m.t.. tekjur fjármálafyrirtækja) hafa vaxið umfram verðmæti framleiðslunnar. Því fylgir jafnan há nýting framleiðslugetu með ofpenslu á vinnumarkaði, litlu atvinnuleysi og fjölda erlends starfsfólks með tímabundnar ráðningar. Jafnvel í svona tilviki er gengislækkun ekki góður kostur. Hún kann að slá á eftirspurnarþrýsting en er um leið hvati til frekari hækkana og þenslu.

Fyrir utan þessa landlægu óráðsú getur ýmislegt annað raskað viðskiptajafnvægi svo sem samdráttur útflutningstekna vegna aflabrests, framleiðslustöðvunar eða verðfalls á útflutningsvörum og eins hafa fjármálahrun valdið framleiðslufalli. Þessi tilvik eiga ekki rót í undirliggjandi ójöfnuði í utanríkisviðskiptum og þeim fylgja yfirleitt atvinnuleysi og vannýtt framleiðslugeta. Gengissig við þessar aðstæður flytur tapið af þeirri starfsemi sem fyrir skaða hefur orðið yfir á almenning en leggur ekkert til lausnar á þeim vanda sem við er að etja. Sama á við um þegar ríkið tekur á sig kostnað vegna afleiðinga náttúruhamfara hafi því ekki verið mætt með tekjuöflun eða tryggingum.

Lækkun gengis beinist að afleiðingum en ekki að orsökum ójafnvægis í fjárhagslegum samskiptum þjóðarbúsins við útlönd. Hún er viðurkenning á áföllum skuldum eða tjóni og ákvörðun um að neytendur greiði þær. Hún leggur ekkert til efnislegra viðbragða við rótum vandans og bætir ekki aðstöðu til þess að bregðast við honum.

Atvinnuleysi og gengissig

Auk þeirrar staðhæfingar, að með stöðugan gjaldmiðil í stað örmyntar, hverfi eina vopn stjórnvalda gegn áföllum er því einnig haldið fram að afleiðing þess verði atvinnuleysi. Það er ekki óeðlilegt að slíkt veki ugg hjá forystufólki stéttarfélagi og móti afstöðu þeirra til myntbreytingar. Nauðsynlegt er að skoða hvort gengissig sé í raun vörn gegn atvinnuleysi og réttlæti þá skerðingu raunlauna sem gengislækkun fylgir.

Þessu er haldið fram óháð því hvort vandinn sem um er að ræða sé undirliggjandi ójafnvægi í gjaldeyrismálum eða ytri áföll hafi laskað atvinnustarfsemi og valdið atvinnuleysi eins og að framan er reifað. Í fyrrnefnda tilvikinu er fækkun starfa og minni framleiðsla ekki rökrétt afleiðing sama hvort gengið er fljótandi eða fast. Vandinn sem við er að etja er að kostnaður við framleiðslu er of mikill og þáttatekjur eru of háar miðað við söluverð framleiðslunnar. Sé gengislækkun ekki

innan handar vegna alþjóðlegrar myntar verður að bregðast við með öðrum hætti. Valið stendur á milli þess annars vegar að misvægið sé lagað með gengislækkun og skerðingu raunlauna eða hins vegar að markaðsaðilar, þ.e. fjármagnseigendur og launþegar, lagi hagnaðar- og launakröfur að aðstæðum. Kostur við að nota stöðuga alþjóðlega mynt er að gjaldeyrisskuldir safnast ekki upp og leiða til gengislækkunar en í staðinn kemur stöðug aðlögun að markaðsaðstæðum.

Í hinu tilvikinu, þ.e. þegar ytri áföll valda framleiðslufalli, atvinnuleysi og halla á viðskiptum við útlönd, er ekkert unnið með gengislækkun. Dæmi um þetta eru er samdráttur í byggingariðnaði eftir fjármálahrunið 2008 - 2009 og í ferðaþjónustu o.fl. greinum í Covid faraldrinum. Hvort tveggja olli framleiðslufalli með ólíkum afleiðingar fyrir þjóðarþúskapinn. Vegna vantrausts á krónunni var fall hennar í “Hruninu” langt umfram það sem þurfti til að jafna reikning vöru og þjónustuviðskipta við útlönd og því varð tjón neytenda meira en efni stóðu til. Þetta mikla gengissig var ekki forsenda þess að endurreisn eftir hrunið gæti hafist eftir að gengið hafði jafnað sig nokkuð og nálgast fyrra stöðu. Samdrættinum í kjölfar COVID var mætt með auknum útgjöldum og halla á ríkissjóði þar sem ekki var aflað tekna á móti útgjöldum og því fylgdi gengislækkun krónunnar og lækkaður hluti launa í VLF. Sú lækkun bætti ekki orðinn skaða.

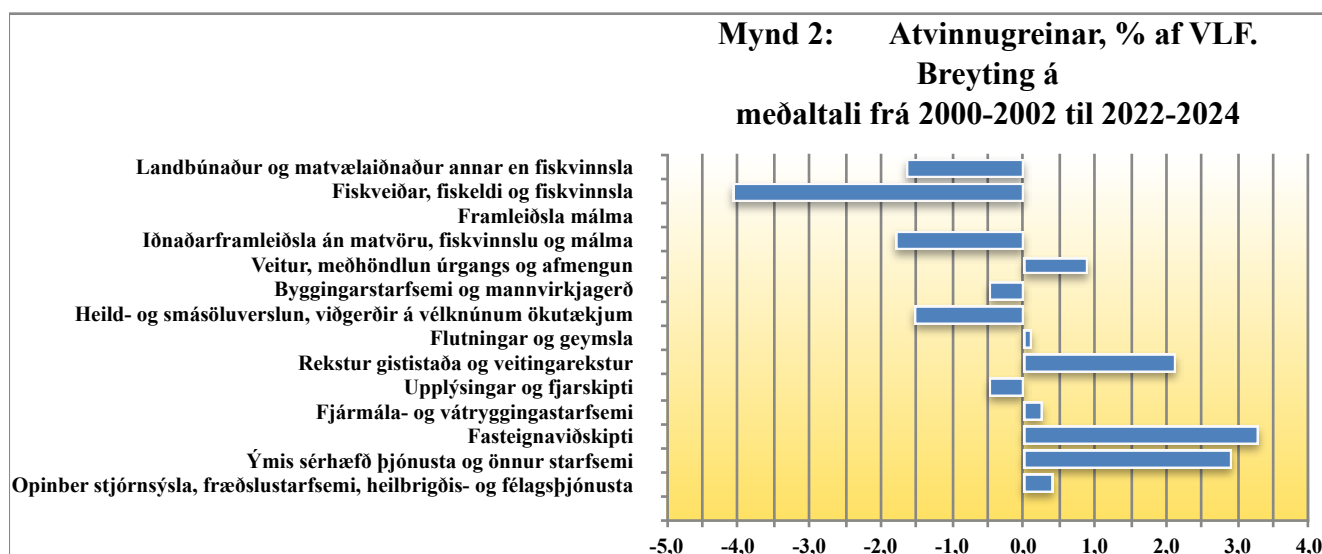
Gengislækkun er ekki trygging gegn atvinnuleysi hver svo sem orsök þess er og það er vandséð að það þjóni hagsmunum launafólks betur að taka á sig allan skaðann með þvingaðri lækkun raunlauna í stað þess að leysa málin í samvinnu launþega, atvinnurekenda og ríkisstjórnar.

Aðrar leiðir

Smæð og einhæfni valda því að utanríkisviðskipti er stór þáttur í efnahagslífi landsins og gerir það viðkvæmt fyrir áföllum og að gengisbreytingar til að bæta viðskiptajöfnuður hafa mikil áhrif á verðlag. Landið er ekki varin gegn sveiflum í viðskiptum af sterkum gjaldmiðli sem komið getur veg fyrir að þau boðaföll í efnahagslífi sem bíða smáþjóða með örmynt.

Með þessu er þó ekki sagt að sveiflur og áföll fyrir staðbundnar atvinnugreinar innan stóra mynsvæðis verði umflúin. Stjórnvöld og aðrir verða hins vegar að glíma við þau sem slík í stað þess að láta gengissig fela afleiðingarnar og leggja kostnaðinn sjálfvirk á herðar almennings án þess að unnin sé bót á þeim vanda sem við er að etja. Sveiflur og breytingar í atvinnustarfsemi eru oftast afleiðingar af breyttu viðskiptaumhverfi, staðbundnum aðstæðum og tæknibreytingum. Viðbrögð við þeim verða að byggjast á eðli breytinganna og tiltækum ráðstöfunum hverju sinni.

Atvinnulíf hér á landi er og hefur verið í stöðugri aðlögun að breyttum forsendum sem sjá má á upplýsingum um fjölda starfa og verðmætasköpun eftir atvinnugreinum hjá Hagstofu Íslands. Um 1910 störfuðu 65% þjóðarinnar við landbúnað, fiskveiðar og matvælaíðnað en 50 árum síðar,



um 1960, var þessi hluti kominn niður í um 30% og hélt áfram að dragast saman um leið og önnur starfsemi óx og nýjar atvinnugreinar ruddu sér rúms. **Mynd 2** sem sýnir breytingar á hlutdeild atvinnuvega í VLF á fyrsta fjórðungi þessarar aldar ber með sér að þessi þróun er enn í fullum gangi. Hlutdeild þessara fyrrum aðalatvinnugreina lækkaði enn á þeim tíma úr um 18% í um 12% af VLF. Ekki var þó endilega um samdrátt í þeim greinum að ræða en vöxtur í þeim minni en í atvinnulífinu í heild m.a. vegna takmarkana á aflamagni í sjávarútvegi og litlum markaði fyrir landbúnaðarvörur. Á sama tíma urðu miklar breytingar á hlutdeild annarrar atvinnustarfsemi ekki síst ferðaþjónustu og ýmissi sérhæfðri þjónustu. Í Vísbendingu 2. júlí sl. ritar Gylfi Magnússon prófessor grein *Akkiles og fimm stoðir alþjóðageirans íslenska* sem fjallar um þýðingarmiklar breytingar sem orðið hafa í þessu efni á síðustu áratugum og munu móta framtíðina.

Aðlögun að breyttum aðstæðum í viðskiptum og tæknibreytingum verða að mestu leyti á forsendum atvinnulífs og markaða en stjórnvöld verða að vera undir það búin að auðvelda uppbyggingu nýrrar starfsemi í stað þeirrar sem ekki stendur undir sér. Þetta á ekki bara við um Ísland. Þessi þróun er í gangi í flestum löndum og á svæðum innan þeirra. Má t.d. benda að vegna orkuskiptanna er kolavinnslu og olíuðnaður óðum að leggjast niður með miklum áhrifum á borgir og héruð innan Evrópuríkjanna. Við slíkar aðstæður er mikilvægt að stjórnvöld leggi sitt að mörkum m.a. með því að stuðla að nýtingu náttúruauðlinda til atvinnusköpunar og framleiðslu í landinu í stað þess að selja hana í hendur erlendra aðila hvort sem um er að ræða orku til stóriðju og gagnavera eða útflutning hrávöru og jarðefna.

Í þessu ferli geta forsendur einhverrar atvinnustarfsemi brostið með öllu, hún lögð af. Í sumum tilvikum kann að vera nauðsynlegt að viðhalda minna arðbærri starfsemi af brýnum ástæðum svo sem fæðuöryggi. Eins kann það vera gert af öðru tilefni, t.d. því að halda landi í byggð, eða þá af menningarlegu tilefni. Slíkt er að finna í flestum löndum og er á því er tekið með ýmsum hætti, niðurgreiðslum, skattaívilnunum, styrkjum o.fl. Samvinna landanna í ESB hefur mótast af þessu og í löggjöf þess og reglum er stefnumótun, aðgerðaáætlanir og styrkjarkerfi sem beinast að stuðningi við svæði innan sambandsins sem glíma við sérstakar aðstæður í atvinnu, þjónustu og á fleiri sviðum sem og stuðning við þjóðleg séreinkenni í atvinnuháttum, framleiðslu og menningu. Má sem dæmi nefna Evrópska svæðisþróunarsjóðinn (*European Regional Development Fund*), styrki til smábænda (*Payments for small farmers (PSF)*) og reglur um almannaðjónustu (*Provision of services of general interest*) á svæðum sem er vanbúin og með sérstakar þarfir.

Öll lönd, svæði innan þeirra og einstakar atvinnugreinar þurfa að takast á við sveiflur og breytingar í atvinnulífi og aðlögun að breyttum forsendum er áskorun sem þau standa sífellt frammi fyrir og þau verða mæta með þróun atvinnu, menntunar, tækni og nýtingu náttúruauðlinda svo og þeim pólitísku úrræðum mótuð hafa verið í fjölbjóðlegri samvinnu í þessum tilgangi. Innan sameiginlegs myntsvæðis er þannig kostur á fleiri og markvissari aðgerðum í þessum efnum en gengisbreytingum.

Mikill meirihluti íbúa í aðildarríkjum ESB eru jákvæðir í garð sambandsins og stéttarfélög í Evrópu hafa almennt jákvætt en skilyrt viðhorf til ESB og hafa ávallt verið hliðholl evrópskum samruna, þau studdu innri markaðinn, evrópska myntbandalagið og voru virkir talsmenn stækkunar Evrópusambandsins eins og sjá má hjá ETUC (European Trade Union Confederation). Vinnuréttur, vinnuvernd og starfsréttindi eru meðal þeirra mála sem snerta grunnreglur sambandsins og eru aðildarríkin þurfa að uppfylla lágmarksskilyrði í þeim efnum. Þær reglur eru hluti EES samningsins og gilda hér á landi og eru grunnur margvíslegra réttinda sem stéttarfélögin hafa barist fyrir.

Niðurstaða

Svarið við spurningunni sem lögð var fram í upphaf - hverjum gengislækkanir nýtast - er afdráttarlaust. Þær bjarga ekki þjóðarþúinu frá orðnum skaða en ákveða hver ber hann. Þær leysa hvorki undirliggjandi ójafnvægi í utanríkisviðskiptum né bæta fyrir ytri áföll, þær flytja kostnaðinn

af hvoru tveggja yfir á almenning með skertum kaupmætti og varanlegri eignatilfærslu frá launafólki til eigenda fjármagns. Það stjórnþæki sem talið er helsta röksemdin gegn upptöku evru reynist við nánari skoðun ekki björgun heldur frestun sem framlengir áhrif áfalla í stað þess að taka á rótum þeirra.

Íslenskt efnahagslíf er og verður vegna smæðar og einhæfni viðkvæmara fyrir sveiflum en efnahagslíf flestra annarra Evrópuríkja. En sú staðreynd kallar ekki á krónuna og gengisbreytingar sem sjálfvirk úrræði heldur á markvissari stjórnþæki til að taka á vandanum sjálfum með aðlögun atvinnulífs að breyttum aðstæðum eins og áratuga saga vinnumarkaðarins ber vitni um svo og þeim úrræðum sem til staðar eru til að mæta staðbundnum áföllum og byggðavanda innan stöðugs mynsvæðis. Þau úrræði sýna að stöðugur gjaldmiðill og viðbrögð við staðbundnum vanda útiloka ekki hvort annað.

Valið milli evru og krónu er ekki val milli stöðugleika og viðbragðsgetu. Spurningin sem svara þarf er hvort við viljum hafa gjaldmiðli sem veldur óstöðugleika, bjargar engu en kostar launafólk og almenning mikið.

Höfundurinn er hagfræðingur, fyrrverandi
ríkisráðgjafi og félagi í Reykjavíkur Akadémíunni