

Viðauki IV: Staða og horfur í efnahagsmálum Evrópusambandsins

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

EFNISYFIRLIT

1	Inngangur.....	1
2	Evrópusambandið sem hagkerfi	2
2.1	Efnahagsleg sundurleitni innan Evrópusambandsins	3
2.2	Hagvöxtur og hagvaxtarþróun	4
2.2.1	Þróun hagvaxtar innan Evrópusambandsins.....	6
2.2.2	Hagvaxtarspár.....	9
2.2.3	Lokaorð.....	11
2.3	Verðbólga	12
2.3.1	Þróun verðbólgu innan Evrópusambandsins	13
2.3.2	Verðbólguhorfur	18
2.3.3	Lokaorð.....	19
3	Hagstjórn	21
3.1	Evrán og stjórn peningamála	21
3.1.1	Evrusamstarfið og Seðlabanki Evrópu	21
3.1.2	Markmið peningastefnu Seðlabanka Evrópu	22
3.1.3	Maastricht skilyrðin.....	22
3.1.4	Ríki og svæði utan evrusvæðisins sem nota evru.....	24
3.1.5	Evrán sem alþjóðleg mynt.....	25
3.1.6	Reynslan af evrusamstarfinu	26
3.1.7	Samkomulag um stöðugleika og hagvöxt	27
3.1.8	Evrúkreppan	28
3.1.9	Staða Íslands.....	32
3.1.10	Framtíð evrunnar og evrusvæðisins.....	34
3.1.11	Lokaorð.....	35
3.2	Ríkisfjármál	36
3.2.1	Þróun stöðu opinberra fjármála í löndum Evrópusambandsins undanfarin ár 37	
3.2.2	Niðurstöður og horfur.....	42
4	Vinumarkaður í Evrópusambandinu.....	44
4.1	Sögulegur bakgrunnur	44
4.1.1	Íbúar Evrópusambandsins árið 2012	44
4.1.2	Starfandi fólk innan Evrópusambandsins árið 2012.....	45
4.1.3	Búferlafluttningar	45
4.1.4	Atvinnuþátttaka	47
4.1.5	Atvinnustig	48

4.1.6	Hlutastörf og unnar klukkustundir	50
4.1.7	Atvinnuleysi	50
4.1.8	Skattar	51
4.1.9	Lágmarkslaun	52
4.1.10	Atvinnuleysisbætur	53
4.2	Þróun síðustu ára og útlit	54
4.2.1	Atvinnuþátttaka og atvinnustig	54
4.2.2	Atvinnuleysi	55
4.2.3	Tekjur	57
4.2.4	Launakostnaður, framleiðni og samkeppnisstaða	61
4.2.5	Hreyfanleiki vinnuafls	63
5	Samkeppnisstaða, fjárfestingar, nýsköpun, rannsóknir og þróun	65
5.1	„Samkeppnishæfasta hagkerfi heims fyrir 2010“	65
5.2	Sögulegur bakgrunnur og núverandi staða	67
5.3	Hvað hefur gerst síðustu árin?	75
5.4	Stefna hins opinbera í samkeppnis- og atvinnumálum í Evrópusambandinu ..	77
5.5	Alþjóðleg viðskipti og viðskiptasamningar	79
5.6	Útlit	81
5.7	Niðurstöður	82
6	Auðlindir og auðlindastjórnun	84
6.1	Orkustefna Evrópusambandsins	84
6.1.1	Orkunotkun innan Evrópusambandsins	85
6.1.2	Samningsstaða Íslands	86
6.1.3	Þróun orkumála Evrópusambandsins á undanförunum árum	87
6.1.4	Samantekt helstu niðurstaðna	89
6.2	Fiskveiðar í Evrópusambandinu og sameiginleg fiskveiðistefna	90
6.2.1	Bakgrunnur fiskveiðistefnunnar	90
6.2.2	Fiskveiðar í Evrópusambandinu	90
6.2.3	Sameiginleg fiskveiðistefna Evrópusambandsins	95
6.2.4	Hagnaður af fiskveiðum innan Evrópusambandsins	97
6.2.5	Evrópusambandið sem markaður fyrir sjávarafurðir	98
6.2.6	Reynsla fiskveiðistefnunnar og endurskoðun hennar	98
6.2.7	Langtímahorfurum fiskveiðistefnu Evrópusambandsins	100
6.3	Landbúnaður í Evrópusambandinu og sameiginleg landbúnaðarstefna	102
6.3.1	Breytingar á landbúnaðarstefnunni á árinu 2013	104
6.3.2	Útlit og framtíðarhorfur – Samantekt helstu niðurstaðna	107

1 Inngangur

Hér eru teknar saman upplýsingar um ýmsa þætti sem snerta efnahagsmál í Evrópusambandinu, þróun þeirra síðustu ára og framtíðarhorfur.

Fyrst er stutt lýsing efnahag Evrópusambandsins. Því næst er fjallað um atriði sem snerta hagstjórn og þá sérstaklega peningamál og ríkisfjármál. Þá er greinargerð um ýmis atriði sem snerta vinnumarkað í Evrópusambandinu og rætt um það umhverfi sem fyrirtæki í Evrópusambandinu búa við. Að síðustu er umfjöllun um ýmis atriði sem snerta auðlindamál og er þar litið til orkumála, sjávarútvegs og landbúnaðar.

2 Evrópusambandið sem hagkerfi

Evrópusambandið samanstendur af 28 þjóðlöndum. Þessi lönd gengu í sambandið á mismunandi tímum og við mismunandi aðstæður.¹ Heildarframleiðsla Evrópusambandsins var metin á tæplega 13 þúsund milljarða evra árið 2012 og reiknast, mælt á þann mælikvarða, **stærsta hagkerfi í heimi**. Aðildarlönd Evrópusambandsins eru á margan hátt ólík efnahagslega, bæði hvað varðar stærð hinna ýmsu hagkerfa sem og ríkidæmi, mælt sem þjóðartekjur á mann.

Nokkrar lykiltölur eru sýndar í töflu 1 þar sem löndunum er raðað eftir stærð hagkerfanna, mælt með vergri landsframleiðslu 2012.

Tafla 1 Nokkrar lykilstærðir árið 2012

	VLF í milljónum evra	Mannfjöldi í milljónum	VLF á mann (kaupmáttarleiðrétt)
Evrópusambandið	12.971.122	505,7	25.500
Þýskaland	2.666.400	80,5	31.300
Frakkland	2.032.297	65,6	27.500
Bretland	1.932.702	63,9	28.300
Ítalía	1.567.010	59,7	25.200
Spánn	1.029.002	46,7	24.400
Holland	599.338	16,8	32.800
Svíþjóð	40.782	9,6	32.700
Pólland	381.204	38,5	16.800
Belgía	375.881	11,2	30.400
Austurríki	307.003	8,5	33.300
Danmörk	245.252	5,6	32.100
Grikkland	193.749	11,1	19.200
Finnland	192.541	5,4	29.100
Portúgal	165.107	10,5	19.200
Írland	163.938	4,6	33.200
Tékkland	152.926	10,5	20.300
Rúmenía	131.747	20,1	12.500
Ungverjaland	96.968	9,9	16.700
Slóvakía	71.096	5,4	19.100
Króatía	43.904	4,3	15.600
Lúxemborg	42.899	0,5	67.100

¹ Nánari umfjöllun er að finna í Viðauka I.

Búlgaríá	39.668	7,3	12.100
Slóvenía	35.319	2,1	20.900
Litháen	32.904	3	17.900
Lettland	22.257	2	15.900
Kýpur	17.887	0,9	23.500
Eistland	17.415	1,3	18.000
Malta	6.851	0,4	22.100

Heimild: Eurostat.

Eins og glögggt má sjá af töflu 1 er breytileikinn mikill bæði hvað varðar stærð hagkerfa hinna ólíkra landa í Evrópusambandinu. Hann skýrist að hluta til af mismunandi fólksfjölda, en einnig af mismikilli framleiðslu á mann.

Þýskaland er stærsta hagkerfi Evrópusambandsins og einnig það fjölmennasta. Malta er fámennasta landið í sambandinu og minnsta hagkerfið en það er langt í frá að landsframleiðsla á mann sé lægst þar í landi. Lúxemborg er það land þar sem landsframleiðsla á mann er hæst, en Búlgaríá rekur lestina, mælt á þann mælikvarða. Verg landsframleiðsla á mann eru rúmar 31 þúsund evrur á ári í Þýskalandi, stærsta hagkerfi ESB, en einungis rétt rúmar 12 þúsund evrur á ári í Búlgaríu.

2.1 Efnahagsleg sundurleitni innan Evrópusambandsins

Það er áhugavert að reyna að slá einhverju nákvæmara máli á efnahagslegt misvægi innan Evrópusambandsins og setja hann í samband við efnahagslegt misvægi milli fylkja í Bandaríkjunum, sem er stórt, öflugt sambandsríki með sameiginlegan innri markað.

Ein aðferð til að meta breytileika í gögnum er að skoða dreifnistuðul (e. coefficient of variation) ólíkra hagstærða. Dreifnistuðull er dreifni, eða staðalfrávik, gagnanna í hlutfalli við meðaltal þeirra. Kosturinn við að nota dreifnistuðul umfram dreifni er að dreifnistuðullinn er einingalaus þar sem hann er hlutfallstala. Ef borinn er saman dreifnistuðull vergrar landsframleiðslu, vergrar landsframleiðslu á mann og hagvexti sést glögggt að breytileiki milli landa í Evrópusambandinu er meiri en breytileiki milli fylkja í Bandaríkjunum hvað varðar allar þessar hagstærðir. Þessi niðurstaða endurspeglar mikinn mun í hagþróun og efnahagsstigi milli hinna fátæku og ríku þjóða í Evrópusambandinu.

Tafla 2 Dreifnistuðull hagstærða fyrir fylki Bandaríkjanna og lönd Evrópusambandsins

Dreifnistuðull	Evrópusambandið	Bandaríkin
<i>VL</i>	1,503	1,199
<i>VL á mann</i>	0,423	0,188
<i>meðalhagvaxtar</i>	0,625	0,585

Heimild: Eurostat, Bureau of Economic Analysis og eigin útreikningar

Í töflu 2 er notast við verga landsframleiðslu árið 2012 í milljónum evra fyrir Evrópusambandið en í milljónum dollara fyrir Bandaríkin, bæði á verðlagi þess árs. Sama á við um verga landsframleiðslu á mann þar en þar er notast við kaupmáttarjöfnuð fyrir

Evrópuþjóðir en ekki fyrir fylki Bandaríkjanna. Meðalhagvöxtur er reiknaður sem meðal árlegur vöxtur á vergri landsframleiðslu á föstu verðlagi á árunum 2003-2012.

Á sama hátt getur verið áhugavert að bera saman efnahag þeirra landa sem stofnuðu sambandið við efnahag þeirra sem bættust í sambandið síðar. Niðurstöður slíks samanburðar má sjá í töflu 3.

Tafla 3 Dreifnistuðull hagstærða fyrir fyrir mismunandi hópa landa innan Evrópusambandsins

	Stofnríkin 6	15 aðildaríki	27 aðildaríki	Evrulöndin
<i>VL</i>	0,853	1,062	1,503	1,431
<i>VL á mann</i>	0,436	0,354	0,423	0,407
<i>Meðalhagvöxtur</i>	0,484	0,506	0,625	0,575
<i>Meðalverðbólga</i>	0,197	0,202	0,474	0,284

Heimild: Eurostat og eigin útreikningar

Þessar tölur sýna glögglega að efnahagsleg sundurleitni jókst mikið eftir að ríki í Mið- og Austur-Evrópu tóku að ganga í sambandið á fyrsta áratug aldarinnar.. Þessi lönd eru mun fátækari en þau sem voru fyrir í sambandinu..

2.2 Hagvöxtur og hagvaxtarþróun

Landsframleiðsla er sú stærð sem er hvað mest notuð til að lýsa stærð hagkerfa og þróun þeirra. **Landsframleiðsla er skilgreind sem heildarvirðisaukning innan hagkerfisins.** Virðisaukning gefinnar starfsemi er mæld sem heildarverðmæti afurða að frádregnu heildarverðmæti aðfanga. Virðisaukning er því skilgreint til að mæla verðmætasköpun. Ekki er nauðsynlegt að hér sé um að ræða hefðbundna framleiðslu. Verðmæti gæða fyrir einstaklinga felast í þeim nytjum sem gæðinn færa einstaklingnum. Nytjar eru almennt ekki mælanlegar auk þess sem þær eru almennt mismunandi milli einstaklinga. Þar með er notast við þá forsendu að verð gæða séu ákvörðuð út frá nytjum, sem er raunin fyrir fullkomna markaði. Þar með mælir landsframleiðsla heildarverðmætasköpun innan hagkerfisins fyrir þau gæði sem hafa verð.

En landsframleiðsla er ekki aðeins mælikvarði á virðisaukningu innan hagkerfisins. Almennt er gert ráð fyrir að landsframleiðsla sé jöfn þjóðartekjum og þjóðarútgjöldum. Þetta þýðir að **landsframleiðsla er einnig mælikvarði á neyslugetu þjóðfélagsins.** Þar sem almennt er litið svo á að neysla auki lífsgæði einstaklinga, allavega er ólíklegt að hún dragi úr lífsgæðum, þá má líta á landsframleiðslu sem mælikvarða á lífsgæði þjóðfélagsins. **Þá er almennt notast við landsframleiðslu á mann sem mælieiningu fyrir lífsgæði einstaklinga þjóðfélagsins.**

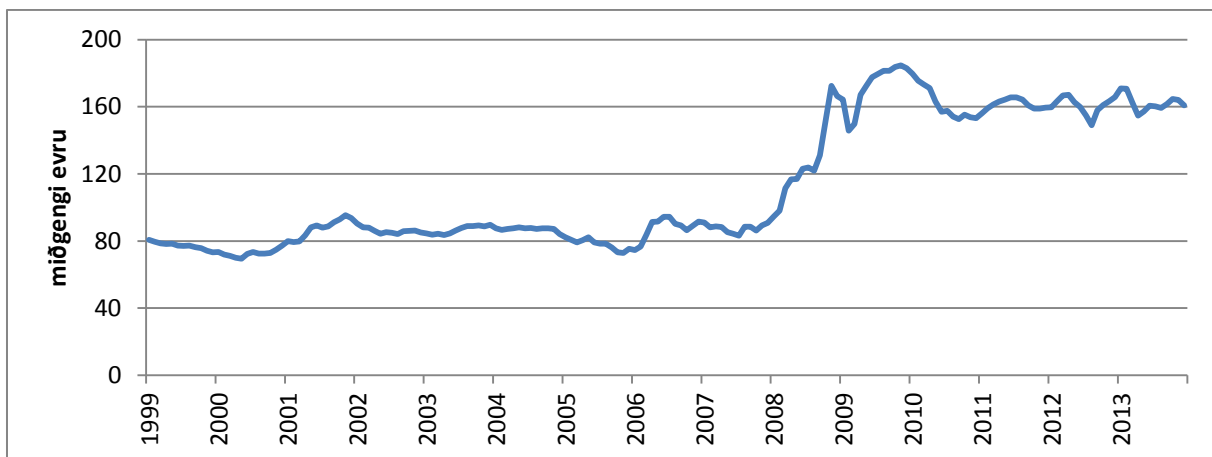
Þegar litið er til þróunar landsframleiðslu yfir tíma þá má líta á aukna landsframleiðslu sem bætt lífskjör á því svæði. Almennt er talað um hagvöxt sem prósentu aukningu í landsframleiðslu milli ára. Flest ríki reyna að hámarka hagvöxt til að hámarka lífsgæði íbúa þeirra. Megin markmið sem sett hafa verið fram með stofnun efnahags- og peningasambands í Evrópu eru að ýta undir stöðugleika og skapa skilyrði fyrir sjálfbærum hagvexti. Eftir erfiða stöðu margra Evrópuríkja á síðustu árum hefur verið lögð aukin

áhersla á aukna samræmingu í efnahagsstjórnun innan Evrópusambandsins. Markmiðið er að halda jákvæðum hagvexti þar sem það er talið fara saman við atvinnusköpun og lífskjör Evrópubúa.²

Samkvæmt kenningum um hagkvæm myntsvæði er einn helsti kostnaður við að gangi í myntbandalag að missa sjálfstæða peningastefnu. Þar með fer hagkvæmni myntbandalagsins að miklu leiti eftir hagsveiflum ríkjanna. Ef hagsveiflur ríkjanna eru líkar ætti sameiginleg peningastefna að eiga vel við en eftir því sem hagsveiflurnar eru ólíkari eykst kostnaðurinn við að stofna til myntbandalagsins. Í greiningu Seðlabanka Íslands kemur fram að hagsveifla á Íslandi sé að mjög takmörkuðu leiti áþekk hagsveiflum annarra ríkja evrusvæðisins en þá helst er hún lík litlum jaðarríkjum. Ef litið er til annarra Evrópuríkja kemur fram að hagsveifla Íslands sé einna líkust hagsveiflum Noregs og Svíþjóðar sem eru bæði utan evrusamstarfsins.³

Í þessum kafla verður ekki litið til líkingu hagsveifla á Íslandi við hagsveiflur annarra landa. Aftur á móti verður litið til gildi hagvaxtar og landsframleiðslu á mann á síðustu árum til að kanna hvort lífskjör á Íslandi fari saman við lífskjör innan Evrópusambandsins. Eins verður hagvöxtur síðustu ára og hagvaxtaspár skoðaðar til að kanna framþróun á Íslandi í samanburði við Evrópusambandið.

Mynd 1 Miðgengi evru frá stofnun hennar



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Þau gögn sem notast verður við eru gögn frá Hagstofu Evrópusambandsins (e. Statistical Office of the European Union, Eurostat) og eru þar með jafnan birt í evrum. Þar með er ljóst að gengi íslensku krónunnar með tilliti til evru mun hafa einhver áhrif á niðurstöðuna. Þar mun helst hafa áhrif að gengi íslensku krónunnar hrundi í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008. Þetta má glögglega sjá af mynd 1 sem sýnir að miðgengi evru um það bil tvöfaldaðist á árinu 2008.

Þegar litið er til hagvaxtar er eftirsóknarvert að verðþróun hafi ekki áhrif á þá þróun. Hagstofa Evrópusambandsins safnar gögnum um hagvöxt aðildaríkjanna, auk nokkurra annarra landa, þar sem tekið er tillit til verðbreyting. Þá er hagvöxtur hvers árs reiknaður sem hlutfall landsframleiðslu þess árs á verðlagi fyrra árs af landsframleiðslu fyrra árs. Í

² European Commission (2012). The European Union explained: Economic and monetary union and the euro. Lúxemborg: Publications Office of the European Union.

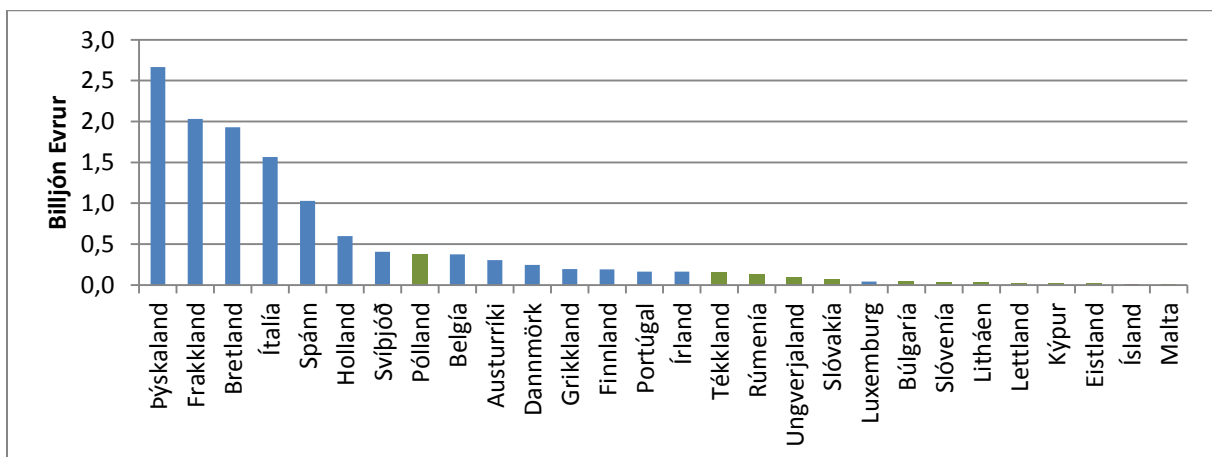
³ Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérnit nr. 7.

þeim greiningum sem hér koma á eftir er notast við slík gögn og hagvöxtur jafnan birtur sem árlegur vöxtur á landsframleiðslu í prósentum.

2.2.1 Próun hagvaxtar innan Evrópusambandsins

Árið 2012 voru aðildarríki Evrópusambandsins orðin 27 og hagkerfi þess orðið stærra en hagkerfi Bandaríkjanna. **Heildar landsframleiðsla landa innan Evrópusambandsins var 23,1% af heimsframleiðslu** meðan landsframleiðsla Bandaríkjanna var 21,8% af heimsframleiðslu. Hér verður þó að hafa í huga að litið er á Evrópusambandið sem eina efnahagslega heild. Að vissu leyti er edlilegra að líta til þeirra landa sem tekið hafa upp evruna sem gjaldmiðil sem efnahagslega heild. Þau lönd sem mynda Evrusvæðið höfðu samtals landsframleiðslu sem var 17,0% af heimsframleiðslu. Stærð hagkerfa aðildarríkjanna er mjög ólík. Af þeim þá er Þýskaland lang stærst og þar á eftir fylgja stofnríki Evrópusambandsins. Þegar landsframleiðsla fyrstu 15 aðildarríkjanna Evrópusambandsins er tekin saman sést að hún er 92% af heildar landsframleiðslu Evrópusambandsins árið 2012. Þetta endurspeglar þá staðreynd að á undanförunum árum hafa hlutfallslega minni ríki gengið í sambandið Sé landsframleiðsla Íslands árið 2012 sett í samhengi við aðildarríkin sést að Ísland yrði næst minnsta hagkerfið innan Evrópusambandsins á eftir Möltu.

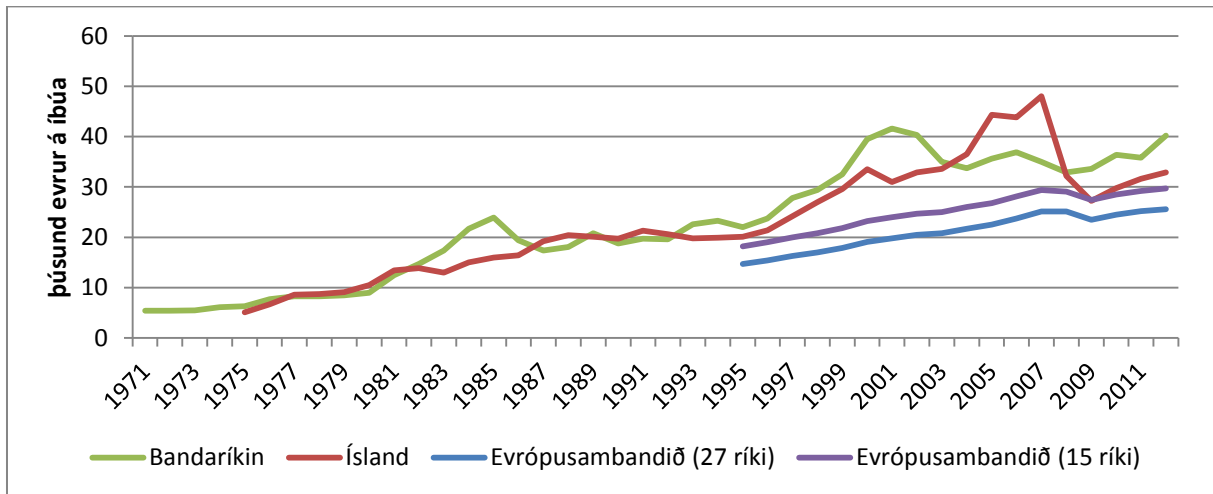
Mynd 2 Landsframleiðsla aðildarríkjanna Evrópusambandsins og Íslands árið 2012



Heimild: Eurostat.

Samanburður á vöxt í landsframleiðslu á mann á Íslandi miðað við Bandaríkin og Evrópusambandið er sýndur á mynd 3. Hagvöxtur innan Evrópusambandsins var stöðugur fram að efnahagshruninu 2008 en landsframleiðsla á mann á Íslandi og í Bandaríkjunum var mun sveiflukenndari. Svo virðist sem lífskjör í fyrstu 15 aðildarríkjum Evrópusambandsins séu mun hærra en þegar öll löndin eru tekin saman. Þetta bendir til að þau lönd sem hafa verið tekin inn í sambandið á 21. öldinni séu minna þróuð en upphafsríkin. Hagvöxturinn virðist þó vera svipaður hvort sem litið er á öll 27 aðildarríkin eða aðeins fyrstu 15 aðildarríkin. Hér ber þó að nefna að þar sem hagkerfi nýrri aðildarríkjanna eru töluvert minni en hagkerfi fyrstu aðildarríkjanna þá ræðst hagvöxtur að mestu leiti af hagvexti stærri ríkjanna. Við efnahagshrunið árið 2008 fellur landsframleiðsla á mann á Íslandi niður að lífskjörum 15 fyrstu aðildarríkjanna árið 2009. Þetta fall er að einhverjum hluta skýrt af gengisfalli íslensku krónunnar eins og nefnt var hér á undan. Frá þeim tíma virðist samt sem hagvöxtur á Íslandi hafi tekið betur við sér en hjá aðildarríkjum Evrópusambandsins.

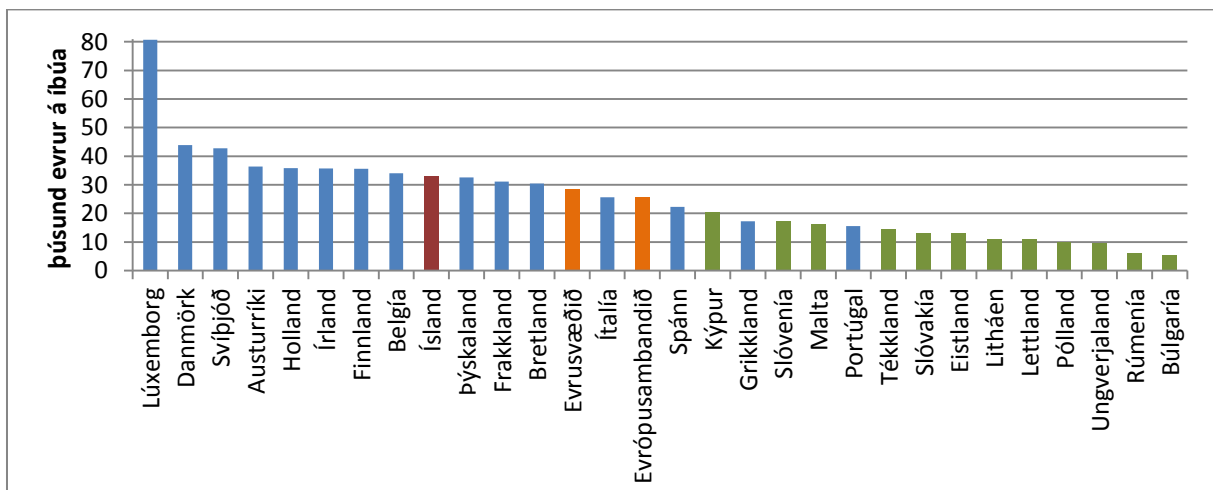
Mynd 3 Landsframleiðsla á mann gefin í evrum á íbúa fyrir Bandaríkin, Ísland og Evrópusambandið



Heimild: Eurostat.

Þegar litið er til dreifingu landsframleiðslu á mann hjá aðildaríkjum Evrópusambandsins sést að hún er ansi mikil. Hæsta landsframleiðsla á mann finnst í Lúxemborg, eða um það bil 80 þúsund evrur á íbúa. Sú tala er nokkuð sér á búi þar sem næsthæsta landsframleiðsla á mann, sem er í Danmörku, er um helmingur hennar. Lægsta landsframleiðsla á mann er aftur á móti í Búlgaríu og er aðeins um fimm þúsund evrur á íbúa. Þegar litið er á heildar Evrópusambandið er landsframleiðsla á mann um 25 þúsund evrur á íbúa. Það sem vekur athygli er að þau 12 lönd sem hafa gengið í Evrópusambandið frá aldamótum eru öll með lægri landsframleiðslu á mann en heildartölur fyrir Evrópusambandið. Ísland stendur vel í þessum samanburði og er með lífskjör á við Þýskaland og Belgíu eða rétt yfir 30 þúsund evrur á íbúa.

Mynd 4 Landsframleiðsla á mann í aðildaríkjum Evrópusambandsins og Íslandi árið 2012

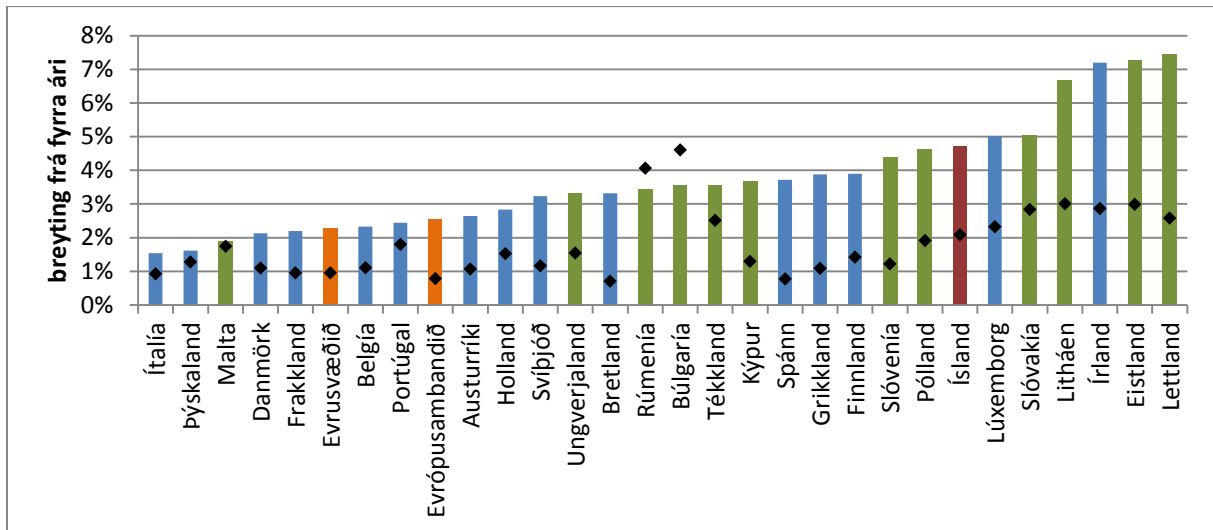


Heimild: Eurostat.

Með tilliti til efnahagshrunsins og áhrif þess á hagvöxt lítum við á hagvöxt hjá aðildaríkjum Evrópusambandsins og Íslandi í tvennum hlutum, fyrir og eftir árið 2008. Á mynd 5 er litið á meðaltal hagvaxtar fyrir tímabilið 1996-2007. Aftur eru 15 fyrstu aðildaríki Evrópusambandsins sýnd í bláum lit en hin 12 aðildaríkin sem gengu í

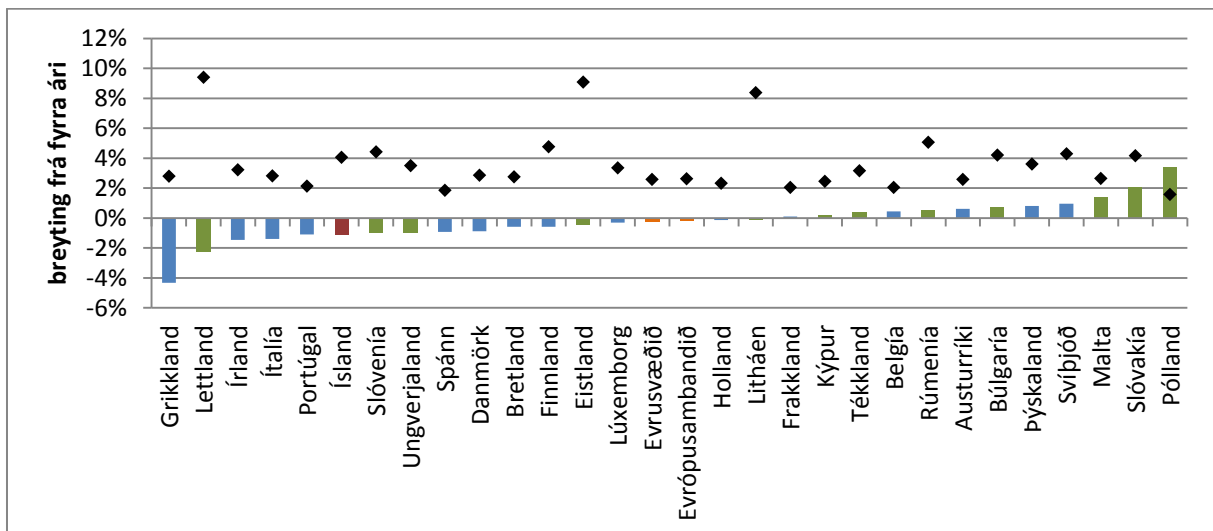
sambandið á tímabilinu sýnd í grænum lit. Sést hér glögglega hve dreifing hagvaxtar er mikil meðal aðildaríkjanna. Ítalía er með lægstan meðal hagvöxt sem var 1,5% meðan Lettland er með hæstan meðal hagvöxt sem var 7,5%. Innan þessa hóps telst Ísland vera með háan hagvöxt á tímabilinu eða um 4,7%. Meðal hagvöxtur innan Evrópusambandsins er um 2,5% og ráða mestu um hann stærri aðildaríkin sem flest hafa tiltölulega lágan hagvöxt á tímabilinu. Meðal hagvöxtur á evrusvæðinu er lítillega lægri, eða um 2,3%.

Mynd 5 Meðaltal og staðalfrávik hagvaxtar á tímabilinu 1996-2007 fyrir aðildaríki Evrópusambandsins og Ísland



Heimild: Eurostat.

Mynd 6 Meðaltal og staðalfrávik hagvaxtar á tímabilinu 2008-2012 fyrir aðildaríki Evrópusambandsins og Ísland



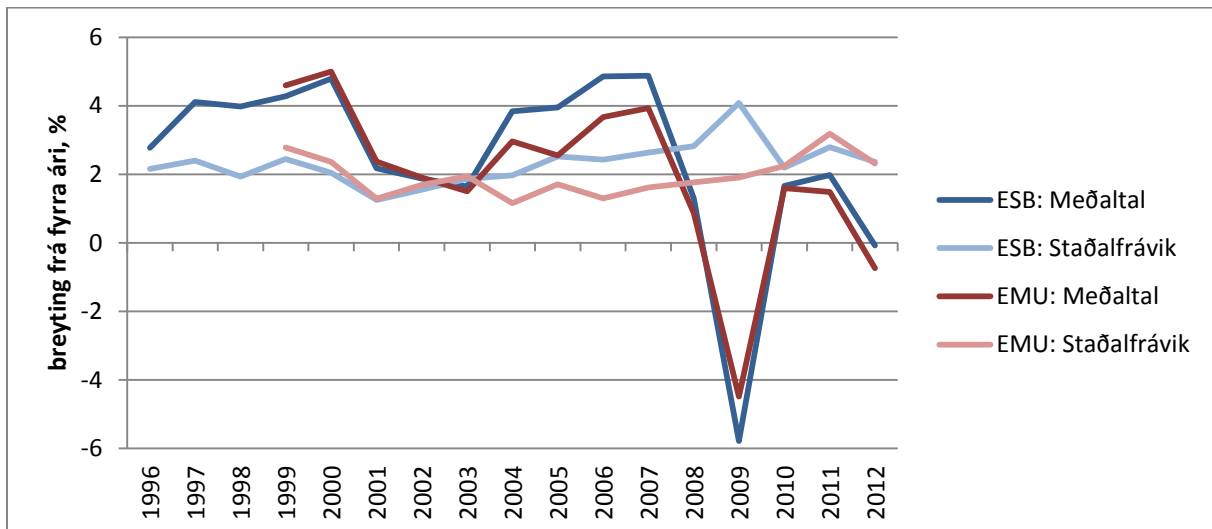
Heimild: Eurostat.

Þegar litið er til meðaltal hagvaxtar frá árinu 2008 til ársins 2012 breytist myndin töluvert. Áhrif fjármálakreppunnar eru augljós þar sem meirihluti landanna hefur neikvæðan meðal hagvöxt á tímabilinu og aðeins eitt land er með meðal hagvöxt yfir 2%. Auk þess eru staðalfrávik hagvaxtar á tímabilinu mjög há í samræmi við þær sveiflur sem hagvöxtur hefur tekið. Virðist sem sveiflur í hagvexti hafi verið einna mestar hjá

Eystrasaltslöndunum Lettlandi, Eistlandi og Litháen. Sú dreifing sem sást milli aðildarríkanna virðist hafa minnkað að einhverju leiti. Hér er þó um stutt tímabil að ræða þar sem miklar sveiflur áttu sér stað svo erfitt er að draga slíkar ályktanir. Meðal hagvöxtur á Íslandi á þessu tímabili er lár og hópast með löndum sem hafa komið illa út úr fjármálakreppunni.

Lítum frekar á sundurleitni hagvaxtar meðal aðildarríkja Evrópusambandsins og evrulandanna með því að líta á mynd 7. Myndin gefur til kynna að sundurleitni hafi haldist nokkuð stöðug á tímabilinu. Þó virðist sem sundurleitni hagvaxtar meðal aðildarríkja Evrópusambandsins hafi aukist með innkomu 10 landa árið 2004 og tveggja landa í viðbót árið 2007. Auk þess má greina að með miklum samdrætti í landsframleiðslu hjá vissum aðildarríkjum í kjölfar efnahagshrunsins virðist sem sundurleitni hafi aukist að einhverju leiti. Meðaltal hagvaxtar fyrir ríkjahópana tvo virðist hafa haldist nokkurn veginn í hendur en að hagvöxtur hafi heldur verið meiri innan Evrópusambandsins í kjölfar áður nefndar innkomu 12 landa á árunum 2004 og 2007.

Mynd 7 Meðaltal og staðalfrávik hagvaxtar fyrir aðildarríki Evrópusambandsins og evrusvæðisins



Heimild: Eurostat.

2.2.2 Hagvaxtarspár

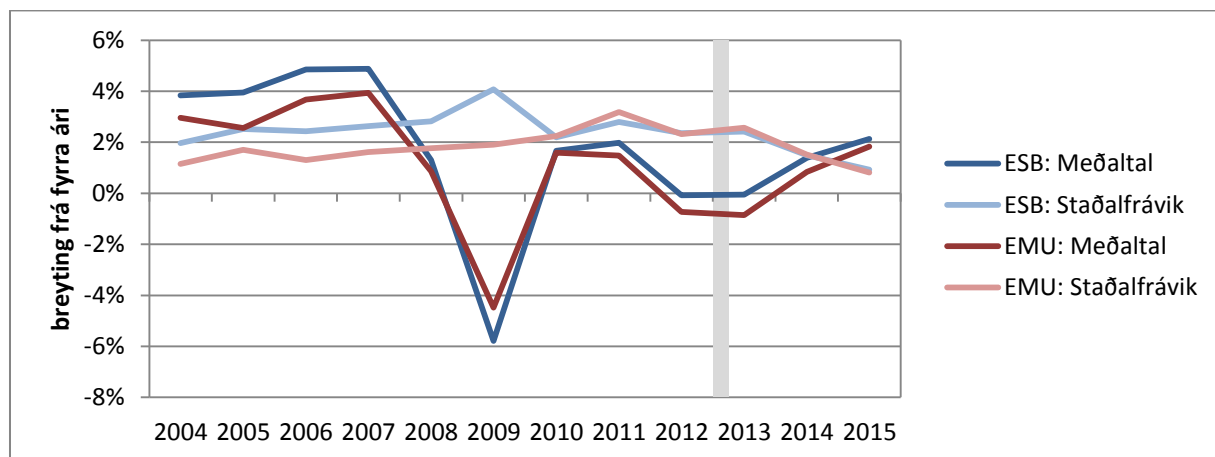
Á næstu árum benda hagvaxtaspár helstu stofnana til að evrusvæðið og Evrópusambandið muni ná að auka hagvöxt sinn. Bjartsýnust er Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem reiknar með að hagvöxtur á evrusvæðinu verði komin í 1,7% árið 2015 og á sama tíma verði hagvöxtur Evrópusambandsins kominn í 1,9%. Allar stofnanirnar eru sammála um að hagvöxtur á evrusvæðinu verði neikvæður um 0,4% árið 2013 sem verður þá annað árið í röð sem hagvöxtur er neikvæður á þessu svæði. Þessi vöxtur í hagvexti sem reiknað er með fyrir evrusvæðið er takmarkaður þegar hann er borin saman við hagvaxtarspár fyrir Bandaríkin. Árið 2013 er reiknað með hagvexti um 1,6-1,7% í Bandaríkjunum og hann talinn vaxa í yfir 3% hagvöxt árið 2015.⁴

⁴ OECD (2013). Statistical Annex. Í OECD Economic Outlook, Volume 2013 Issue 2. OECD Publishing, IMF (2013). World Economic Outlook: October 2013: Transitions and Tensions. Washington: International Monetary Fund, Publication Services, European Commission (2013). European Economic Forecast: Autumn 2013.

Tafla 4 Yfirlit yfir hagvaxtarspár nokkurra stofnana fyrir Evrusvæðið, Evrópusambandið og Bandaríkin

Stofnun:	OECD	Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn	Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins	Evrópski Seðlabankinn
Útgáfutími:	Nóvember 2013	Október 2013	Nóvember 2013	Desember 2013
Evrusvæðið				
2013	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
2014	1,0	1,0	1,1	1,1
2015	1,6	1,4	1,7	1,5
2016	-	1,5	-	-
2017	-	1,6	-	-
2018	-	1,6	-	-
Evrópusambandið				
2013	-	-	0,0	-
2014	-	-	1,4	-
2015	-	-	1,9	-
Bandaríkin				
2013	1,7	1,6	1,6	-
2014	2,9	2,6	2,6	-
2015	3,4	3,4	3,1	-
2016	-	3,5	-	-
2017	-	3,4	-	-
2018	-	3,1	-	-

Mynd 8 Meðaltal og staðalfrávik hagvaxtar meðal aðildaríkja Evrópusambandsins og evrulandanna, frá 2013 er notast við hagvaxtaspá Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins



Heimild: Eurostat.

Á mynd 8 er litið til þróunar á sundurleitni hagvaxtar meðal aðildaríkja Evrópusambandsins og evrulandanna. Þar virðist sem heldur muni draga úr sundurleitni

Lúxemborg: Publications Office of the European Union og ECB (2013). Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area: December 2013. European Central Bank.

hagvaxtar á spátímabilinu og er reiknað með að meðaltal hagvaxtar muni hækka. Hér ber að taka tillit til að mynd 8 notast við hagvaxtaspá Framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins en það var sú spá sem var bjartsýnust af þeim spám sem birtar eru í töflu 4 hér að ofan.

Tafla 5 Yfirlit yfir hagvaxtarspár nokkurra stofnana fyrir Ísland

Stofnun:	Hagstofa Íslands	Seðlabanki Íslands	OECD	Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn
Útgáfutími:	Nóvember 2013	Nóvember 2013	Nóvember 2013	Október 2013
Ísland				
2013	2	2,3	1,8	1,9
2014	2,5	2,6	2,7	2,1
2015	2,8	2,8	2,8	2,2
2016	2,6	2,0	-	2,2
2017	2,6	-	-	2,2
2018	2,7	-	-	2,3

Á komandi árum gefa hagvaxtarspár til kynna að hagvöxtur á Íslandi mun haldist yfir 2% og hækka mest upp í 2,8%, sjá töflu 5. Þetta gefur til kynna að hagvöxtur á Íslandi ætti að haldast meiri en innan Evrópusambandsins á næstu árum en þó minni en í Bandaríkjunum.⁵

Efnahagsspár verða þeim mun óvissari eftir því sem spátímabilið er lengra. Í ofangreindum hagvaxtarspám er lítið lengst til ársins 2018. Hvernig ástandið verður eftir þann tímapunkt er nánast ómögulegt að segja með nokkurri vissu.

2.2.3 Lokaorð

Í seinni tíð hefur Evrópusambandið aðallega stækkað með inngöngu minni hagkerfa þar sem lífskjör eru lægri en hjá fyrstu 15 aðildaríkjum sambandsins. Hjá þessum löndum virðist hagvöxtur almennt vera meiri en það stafar líklegast af „catching up“ áhrifum, þar sem þau eru með aukinn hagvöxt meðan framleiðni þeirra og lífskjör nálgast það sem viðgengst í öðrum aðildaríkjum Evrópusambandsins.

Á undanförunum árum hafa verið miklar sveiflur í hagvexti margra evrópulanda sem hafa stafað af fjármálakreppunni. Þrátt fyrir það hafa sveiflu í hagvexti Evrópusambandsins ekki verið svo miklar. Þetta stafar af því að hagvöxtur stærri hagkerfanna hefur verið nokkuð stöðugur, en lágur, meðan hagvöxtur minni hagkerfa hefur sveiflast til. Þessi minni hagkerfi hafa ekki jafn mikil áhrif á heildar hagvöxt og því getur ríkt stöðugleiki í sambandinu þó einstaka ríki standi frammi fyrir mikilli óvissu.

Þegar lítið er til Íslands þá erum við nokkuð ólík þessum tveimur staðalmyndum. Við erum lítið hagkerfi en lífskjör eru nokkuð há hér. **Því er ólíklegt að komi til „catching up“ áhrifa hér á landi við inngöngu í Evrópusambandið. Eins er óvíst hvort sá stöðugleiki sem ríkir um hagvöxt innan Evrópusambandsins muni ná til Íslands.** Að svo stöddu er ekki

⁵ Hagstofa Íslands (2013-b). Þjóðhagsspá, vetur 2013. Hagtíðindi: Þjóðhagsreikningar, 98(36), Seðlabanki Íslands (2013). Peningamál 2013/4, OECD (2013). Statistical Annex. Í OECD Economic Outlook, Volume 2013 Issue 2. OECD Publishing og IMF (2013). World Economic Outlook: October 2013: Transitions and Tensions. Washington: International Monetary Fund, Publication Services.

hægt að staðhæfa hvort hagvaxtarhorfur muni batna eða versna við inngöngu í Evrópusambandið. Slíkt mat þarf að byggja á ákveðinni vissu um hvað aðildin felur í sér.

2.3 Verðbólga

Verðbólga er jafnan skilgreind sem viðvarandi hækkun á almennu verðlagi. Slík skilgreining útskýrir takmarkað hvað verðbólga mælir. Vandinn er að ekki er hægt að halda utan um gögn um verð allra neysluvara og þar með er óljóst hvað almennt verðlag felur í sér. Því eru jafnan skilgreindar vísitölur með það markmið að mæla verðlag og verðlagsþróun. Slíkar vísitölur geta verið skilgreindar á mismunandi hátt út frá mismunandi markmiðum. Á Íslandi er verðbólga reiknuð út frá vísitölu neysluverðs sem mælir verðlag einkaneyslu.⁶ Innan Evrópusambandsins hefur verið skilgreind samræmd vísitala neysluverð (HICP) sem býður upp á að verðbólga sé borin saman milli landa. Þessi samræmda vísitala neysluverðs er einnig reiknuð fyrir aðildaríki Evrópska efnahagssvæðisins (EES; e. European Economic Area, EEA), þar með talið Ísland.⁷

Að gefinni vísitölu neysluverðs má fylgjast með verðbólgu. Látum p_t tákna gildi vísitölu á tímabili t . Þá má reikna verðbólgu milli tímabila þannig

$$\pi'_t = \frac{p_t}{p_{t-1}} - 1.$$

Ef við látum eitt tímabil vera einn mánuður þá táknar verðbólgan hér að ofan mánaðarlega verðbólgu. Samkvæmt því mætti reikna ársverðbólgu þannig

$$\pi_t = \frac{p_t}{p_{t-12}} - 1.$$

Hér á eftir verður verðbólga almennt notað um ársverðbólgu. Mánaðarleg gögn sýna þar með hækkun á verðlagi frá sama mánuði á fyrra ári. Ársleg gögn sýna hækkun milli ára á meðal gildi samræmdrar vísitölu neysluverðs.

Upprunalega var markmið með vísitölu neysluverðs að leiðrétta laun með tilliti til verðbólgu. Gefa þannig launþegum tækifæri á að halda neyslugetu þrátt fyrir hækkað verðlag. Því er venjan að reikna vísitölu neysluverðs út frá verðþróun á helstu neysluvörum heimila. Síðar meir hefur meginmarkmið með vísitölu neysluverðs orðið að gefa vísbendingu um verðbólgu og hafa mörg ríki sett sér verðbólgu markmið sem hluta af peningastefnu sinni. Í kjölfarið eru verðbólgu mælingar nú víða nýttar til verðtryggingar til dæmis á vaxtagreiðslum og verði skuldabréfa. Aukin tenging ýmissa greiðsla við vísitölu neysluverðs hefur haft þær afleiðingar að verðbólga hefur umtalsverð áhrif á hagkerfið.⁸

Samræmd vísitala neysluverðs Evrópusambandsins var þróuð í kjölfar þess að Efnahags- og myntbandalag Evrópu (e. Economic and Monetary Union, EMU) var stofnað. Stofnun EMU fólst í þremur skrefum þar sem það seinasta fólst í upptöku Evru. Árið 1998 var Seðlabanki Evrópu (e. European Central Bank, ECB) stofnaður og var meginmarkmið hans að tryggja verðstöðugleika á evrusvæðinu. Seðlabankinn skilgreindi verðstöðugleika

⁶ Hagstofa Íslands (2013-a). Lýsigögn: Vísitala neysluverðs:

http://hagstofa.is/pages/1517/?src=../vorulysingar/v_transporter.asp?filename=V01011.htm

⁷ Eurostat (2013). Harmonised indices of consumer prices (HICP): Reference metadata.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/prc_hicp_esms.htm

⁸ ILO, ECE, IMF, Eurostat, OECD og World Bank (2004). Consumer Price Index Manual. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/guides/cpi/#manual>

þannig að verðbólga héldist innan við 2% og hefur verðbólguþröun hans falist í að halda verðbólgu, mældri út frá samræmdri vísitölu neysluverðs, innan við en nálægt 2% til miðlungsþröun. En áratuginn fram að stofnun EMU hafði verðbólga verið töluverð í stofnríkjunum 11 og Grikklandi, eða 3,8%. Til samanburðar tók Seðlabanki Íslands upp verðbólguþröun árið 2001 sem felur í sér að halda verðbólgu í kringum 2,5% með 1,5% þörmörk í hvora átt.⁹

Í skýrslu Seðlabanka Íslands um valkosti Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum er kenningin um hagkvæm myntsvæði kynnt ítarlega. Litið er svo á að hagkvæmt sé fyrir land að ganga í myntbandalag með öðrum löndum ef ábatinn af þátttökunni sé meiri en kostnaðurinn. Kenningin gengur út frá að sjálfstæð peningastefna sé heppileg fyrir öll ríki þar sem hún auðveldi ríkjum að bregðast við skellum. Þar með sé helsti kostnaður við inngöngu í myntbandalag að missa sjálfstæða peningastefnu.⁹

Ef litið er til reynslu Íslands af rekstri sjálfstæðrar peningastefnu má þó draga í efa að slíkt fyrirkomulag sé heppilegt fyrir Ísland. Upptaka peningastefnu, og þar með verðbólguþröun, árið 2001 átti að skila Íslendingum minni verðbólgu- og gengissveiflum og draga þannig úr innlendum hagsveiflum. Á þeim áratug sem er liðin frá upptöku peningastefnu á Íslandi hefur verðbólga þröun jafnaði verið mjög mikil og varð í kjölfar fjármálakreppunnar hærrí á Íslandi en hjá nokkru af aðildarríkjum ESB. Ástæður þess að sjálfstæð peningastefna sé ef til vill ekki heppileg fyrir Ísland eru margvíslegar. Þar má nefna hve frábrugðin uppbygging hagkerfisins er frá öðrum löndum með sjálfstæða peningastefnu, hve smátt hagkerfið er auk þess sem gengissveiflur virðast hafa töluverð áhrif á innlenda verðbólguþröun.⁹

Slakan árangur af sjálfstæðri peningastefnu á Íslandi verður þó að skoða í alþjóðlegu samhengi. Óvenjuleg staða á alþjóðamörkuðum getur að hluta til skýrt slakan árangur. En þegar litið er til annarra landa sem höfðu aðgang að sömu mörkuðum virðist sem bæði uppsveiflan og skellurinn sem henni fylgdi hafi verið mun ýktari á Íslandi en víða annars staðar. Þetta vekur grun um að peningastefnan á Íslandi hafi ekki verið nógu góð. En óvíst er hver áhrifin hefðu verið ef ekki hefði verið fyrir sjálfstæða peningastefnu. Þá hafa verið færð rök fyrir því að skellurinn sem Ísland varð fyrir hefði verið ennþá meiri ef ekki hefði verið fyrir gengislækkun krónunnar. Eins hefur verið bent á að ríki innan ESB sem lentu hvað verst í fjármálakreppunni hafi þjáðst fyrir að hafa ekki notið sveigjanlegs gengis.⁹

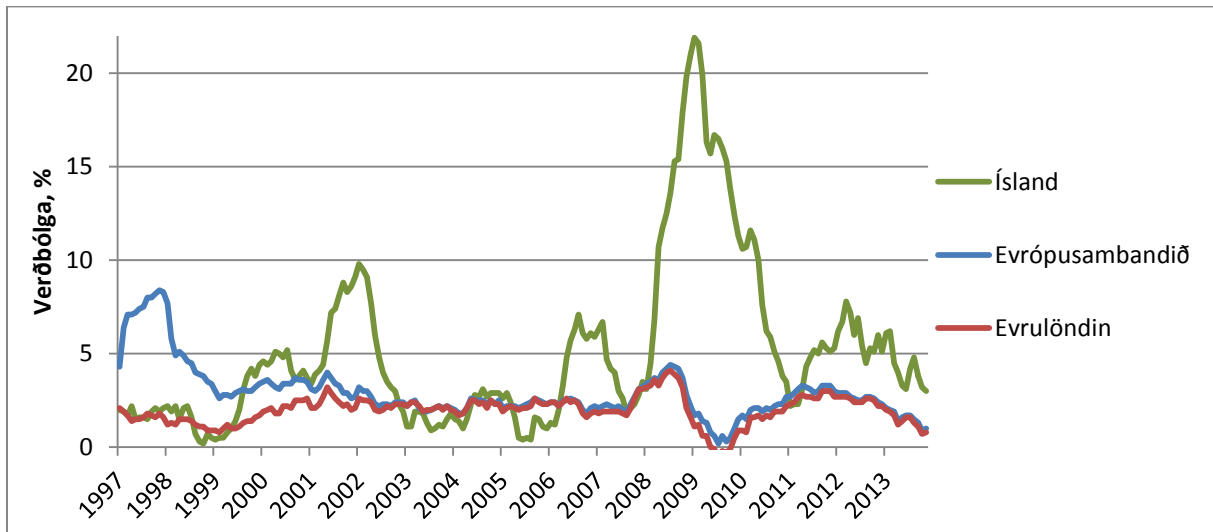
2.3.1 Þröun verðbólgu innan Evrópusambandsins

Mat á samræmdri vísitölu neysluverðs er til fyrir flest aðildarríki Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins frá árinu 1996. Þar með má líta á verðbólguþröun ríkjanna allt frá árinu 1997. Það ár voru aðildarríkin orðin 15. Á mynd 9 má líta á verðbólgu á Íslandi frá árinu 1997 í samanburði við Evrópusambandið og Evrölöndin. Myndin gefur skýrt til kynna hve há og sveiflukennd verðbólga á Íslandi er. Þegar litið er til nýafstaðinnar fjármálakreppu sést að verðbólga á Íslandi fór yfir 20% meðan toppar verðbólgu Evrópusambandsins eru innan við 5%. Í fyrstu virðist því sem að aðild Íslands að Evrópusambandinu ætti að lækka verðbólgu. Ekki er með fljótu bragði hægt að draga slíkar ályktanir.

Í þessum kafla munum við líta frekar á verðbólgu og sundurleitni hennar innan Evrópusambandsins.

⁹ Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérít nr. 7.

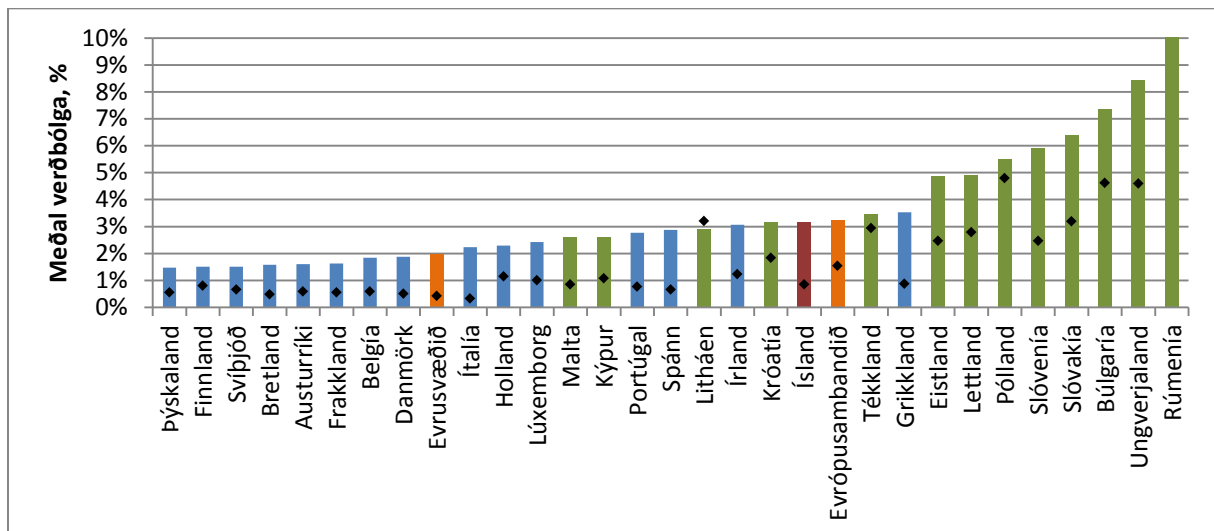
Mynd 9 Verðbólga frá fyrra ári fyrir Ísland, Evrópusambandið og evrulöndin á tímabilinu 1997-2013



Heimild: Eurostat.

Ljóst er að fjármáلكreppan hafði umtalsverð áhrif á verðbólgu, bæði á Íslandi og í Evrópu. Því veljum við að skoða meðal verðbólgu í tvennu lagi, fyrir tímabilin 1997-2007 og 2008-2012. Meðal verðbólga aðildaríkja Evrópusambandsins og Íslands fyrir tímabilið 1997-2007 er sýnd á mynd 10.

Mynd 10 Meðal verðbólga og staðalfrávik á árunum 1997-2007 hjá aðildaríkjum Evrópusambandsins og á Íslandi



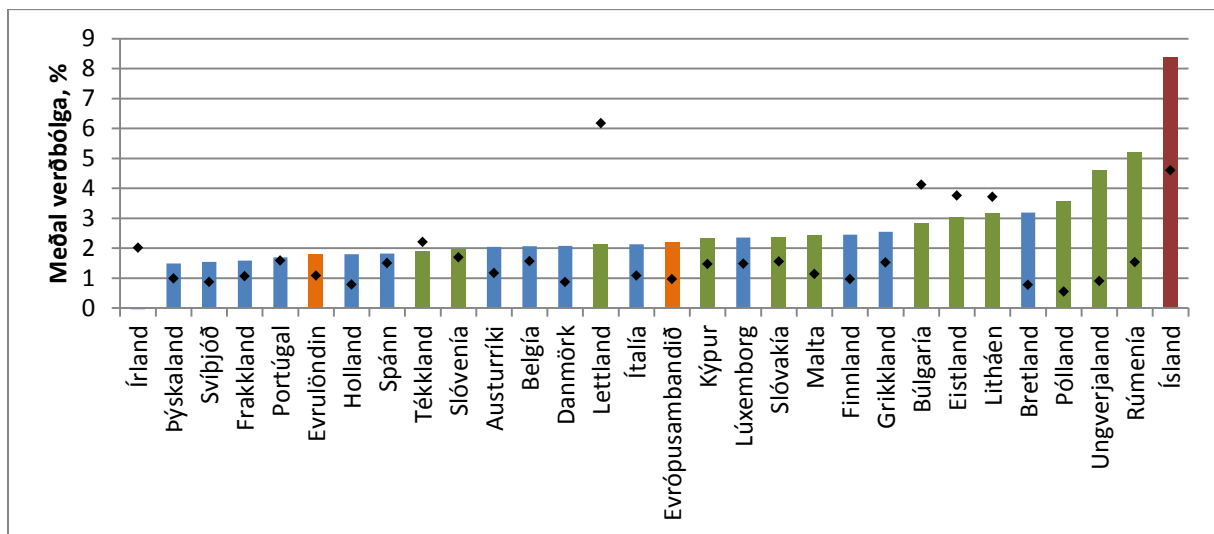
Heimild: Eurostat.

Þau 15 lönd sem höfðu fengið aðild að Evrópusambandinu fyrir árið 1997 eru sýnd með bláum súlum meðan lönd sem sýnd eru með grænum súlum gengu í sambandið á tímabilinu. Búlgaría og Rúmenía gengu í sambandið árið 2007 en önnur árið 2004. Af myndinni sést að töluverð dreifing er á meðal verðbólgu milli landanna. Ef lítum aðeins á þau ríki sem höfðu gengið í sambandið fyrir árið 1997 sjáum við hámarks meðal verðbólgu í Grikklandi sem er yfir 3% meðan meðal verðbólga í Þýskalandi er í kringum 1,5%. Mest verðbólga á þessu tímabæli mælist í Rúmeníu en meðal verðbólga yfir

tímabilið var 33%. Dreifni verðbólgu í Rúmeníu var þá mikil og við inngöngu í ESB var verðbólga komin niður fyrir 5%, sem er þó ennþá tölverð.

Mynd 10 sýnir að sundurleitni verðbólgu innan Evrópusambandsins var töluverð. Þegar litið er á meðal verðbólgu síðustu ára, 2008-2012, virðist hafa dregið úr sundurleitninni, sjá mynd 11. Hæðsta meðal verðbólga innan Evrópusambandsins var um 5% og minni munur er milli nýrri og eldri aðildaríkja. Á þessu tímabili var meðal verðbólga á Íslandi mun meiri en það sem sést fyrir önnur lönd, eða um 8%.

Mynd 11 Meðal verðbólga og staðalfrávik á árunum 2008-2012 hjá aðildaríkjum Evrópusambandsins og á Íslandi

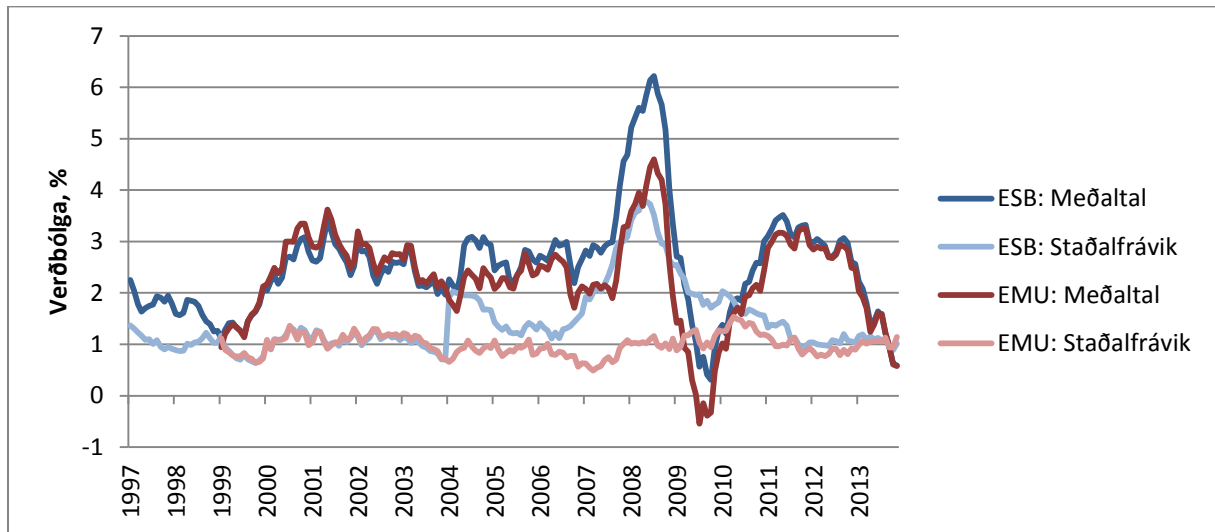


Heimild: Eurostat.

Til að kanna þetta frekar lítum við á þróun sundurleitni verðbólgu milli landa í Evrópusambandinu og milli Evrúlandanna. Mynd 12 sýnir meðaltal og staðalfrávik fyrir aðildaríkin á hverju tímabili¹⁰. Við inngöngu 10 landa úr austur Evrópu í ESB árið 2004 sjáum við að bæði meðaltal og staðalfrávik verðbólgu stekkur upp. Frá þeim tíma hefur sundurleitni verðbólgu innan ESB verið meiri en milli landa á evrusvæðinu, þ.e. landa í Efnahags- og myntbandalagi Evrópu (EMU), og það sama má segja um meðaltal verðbólgu. Á undanförunum árum virðast þessar stærðir þó vera að færast nær hvor annarri. Að einhverjum hluta skýrist það af því að fleiri og fleiri lönd ESB hafa nú gengið í EMU og voru árið 2012 orðin 12 af 27 aðildaríkjunum. Af myndinni má dæma að hvort sem litið er til ESB eða EMU virðist sem að þó verðbólga hafi verið tiltölulega há, upp undir 3%, þá hefur sundurleitni milli aðildaríkjanna minkað á síðustu árum.

¹⁰ Þetta þýðir að landi er bætt við gögnin þegar það gengur í sambandið, eða tekur upp evru, og því er ekki sami hópur landa sem er í skoðun á öllu tímabilinu.

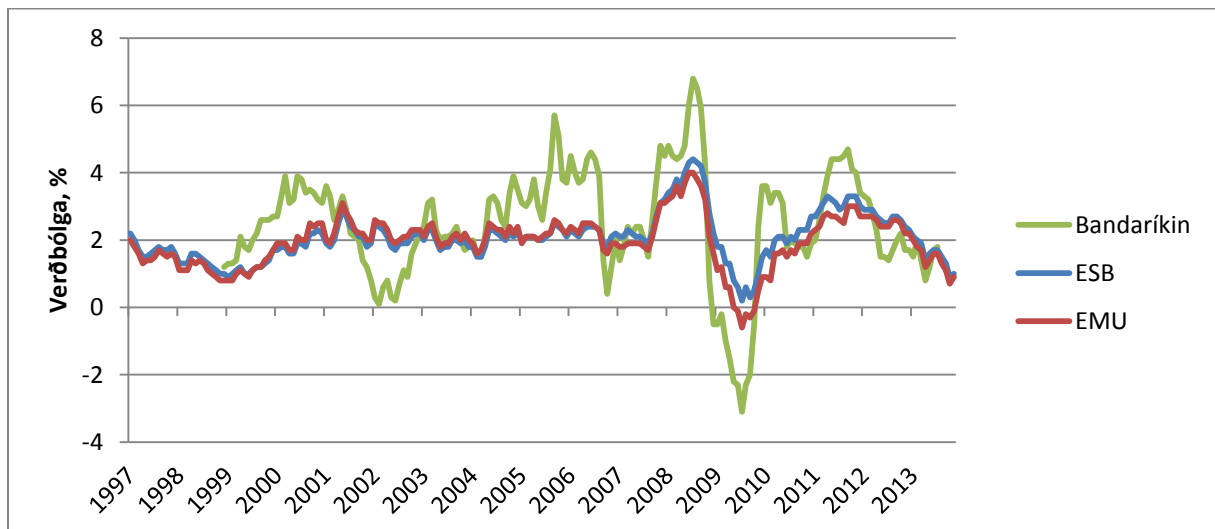
Mynd 12 Meðaltal og staðalfrávik verðbólgu milli aðildaríkja Evrópusambandsins og evrulandanna á hverjum tíma



Heimild: Eurostat.

Þegar verðbólga í ESB og EMU er borin saman við verðbólgu í Bandaríkjunum sést að verðbólga í Bandaríkjunum er mun sveiflukenndari. Nú eru hagkerfi Bandaríkjanna og ESB svipuð af stærð en myntbandalag Bandaríkjanna hefur verið til mun lengur, eða frá lokum átjándu aldar. Verðbólguþröskulur Bandaríkjanna er í samræmi við verðbólguþröskul ESB, eða að halda verðbólgu í kringum 2%. Svo virðist sem peningastefna Seðlabanka Evrópu hafi skilað jafnari árangri og í flestum tilfellum lægri verðbólgu á tímabilinu frá 1997 til 2013 (sjá mynd 13). Hér er rétt að taka fram að þessar tölur taka ekki fyrir sundurleitni milli aðildaríkja og fylkja heldur er aðeins litið á samantekna verðbólgu fyrir allt svæðið.

Mynd 13 Verðbólga í Bandaríkjunum, Evrópusambandinu og evrusvæðinu



Heimild: Eurostat.

Í skýrslu Seðlabanka Íslands var litið til sundurleitni verðbólgu Evruríkjanna í samanburði við OECD löndin og Bandaríkin. Frá 1990 virðist sem verðbólga innan EMU og OECD hafi haldist í hendur en sundurleitni innan 12 fyrstu aðildaríkja EMU var töluvert meiri en

innan OECD fram að stofnun EMU. Síðan þá hefur dregið úr sundurleitni innan 12 fyrstu aðildaríkja EMU og var á fyrsta áratug þessarar aldar um 0,9% miðað við 1,2% innan OECD, að Íslandi slepptu.¹¹ Sundurleitni innan Bandaríkjanna hefur verið í kringum 0,5-1% frá 1990 og því töluvert minni en það sem sést hjá 12 fyrstu aðildaríkjum EMU. Þetta bil hefur minnkað meðan dregið hefur úr sundurleitni innan EMU en það er enn minni sundurleitni innan Bandaríkjanna.¹²

Ástæður fyrir sundurleitni verðbólgu meðal aðildaríkja Evrópusambandsins og evrulandanna geta verið margar. Fyrst ber að taka fram að verðbólga getur verið mis há meðal aðildaríkja myntbandalags meðan aðlögun verðlags á vörum í alþjóðlegri samkeppni á sér stað. Þá getur komið fram hærri verðbólga hjá þeim ríkjum þar sem verðlag var hlutfallslega lágt fyrir stofnun myntbandalagsins.¹¹

Eins gæti sundurleitni verðbólgu stafað af aðlögun verðlags á heimavöru. En þá fylgir hærri verðbólga hraðari framleiðnivexti í tekjulægri ríkjum myntbandalagsins. Slík áhrif eru nefnd Balassa-Samuelson-áhrif. Rannsóknir á mikilvægi þessara áhrifa bera saman raunverulega verðbólgu við mat á jafnvægisverðbólgu á gefnum Balassa-Samuelson-áhrifunum. Slíkar rannsóknir hafa bent til að sundurleitni verðbólgu meðal evruríkjanna megi að einhverju leiti skýra með Balassa-Samuelson-áhrifunum. Sundurleitni verðbólgu sem stafar af þessum áhrifum mun fara minnkandi meðan þróunarstig tekjulægri landa nálgast tekjuhærri löndin.¹¹

Þótt líklegt teljist að Balassa-Samuelson-áhrifin útskýri að einhverju leiti verðbólgu milli evruríkjanna þá hafa líka verið settar fram efasemdir um að þau séu meginskýring sundurleitni verðbólgu. Þá hafa verið settar fram hugmyndir um aðrar ástæður á sundurleitni verðbólgu sem eru meðal annars:¹³

- Mismunandi neyslumunstur aðildaríkja myntbandalagsins getur leitt til mishárrar verðbólgu í löndunum þegar ákveðin vara hækkar í verði.
- Mismunandi efnahagsuppbygging landanna getur einnig leitt til mishárrar verðbólgu af völdum verðskella. Til dæmis geta löndin verð misháð innflutningi sveiflukennendra vara eins og olíu eða annarar hrávöru.
- Áhrif gengisbreytinga á verðbólgu getur einnig verið mismunandi milli aðildaríkjanna. Þannig getur breyting á gengi evrunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum komið mis illa niður á aðildaríkjum eftir því hve háð þau eru vörum og þjónustu frá löndum utan evrusvæðisins.
- Lækkun skammtíma vaxta að sameiginlegum vöxtum Seðlabanka Evrópu virðist vera mikilvæg ástæða langvarandi verðbólgu í þeim löndum sem gengu inn í evrusamstarfið með háa verðbólgu og hærri nafnvexti.
- Að lokum getur mismunandi stofnangerð aðildaríkjanna valdið sundurleitni í verðbólgu yfir lengri tíma.

¹¹ Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérít nr. 7.

¹² Seðlabanki Evrópu (2003). Inflation Differentials in the Euro Area: Potential Causes and Policy Implications. European Central Bank og Hofmann, B., og H. Remserger (2005). Inflation differentials among the Euro area countries: Potential causes and consequences. Journal of Asian Economics, 16, 403-419.

¹³ Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérít nr. 7.

2.3.2 Verðbólguhorfur

Þegar litið er yfir verðbólguþáttir helstu stofnana fyrir evrusvæðið bendir allt til að verðbólga muni frekar lækka en hækka á næstu þremur árum. OECD og Seðlabanki Evrópu spá að verðbólga verði í kringum 1,2% sem er heldur jákvæðara en spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem spá að verðbólga haldist í kringum 1,5%. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins spáir einnig að verðbólga innan Evrópusambandsins muni lækka en verði þar ívið hærri en hjá evrulöndunum. Samanburður við Bandaríkin sýnir að þar mun verðbólga líklegast vera hærri og raunar fara hækkanði á næstu þremur árum. Árið 2015 gefa spárnar til kynna að verðbólga í Bandaríkjunum verði komin í um 2%.¹⁴

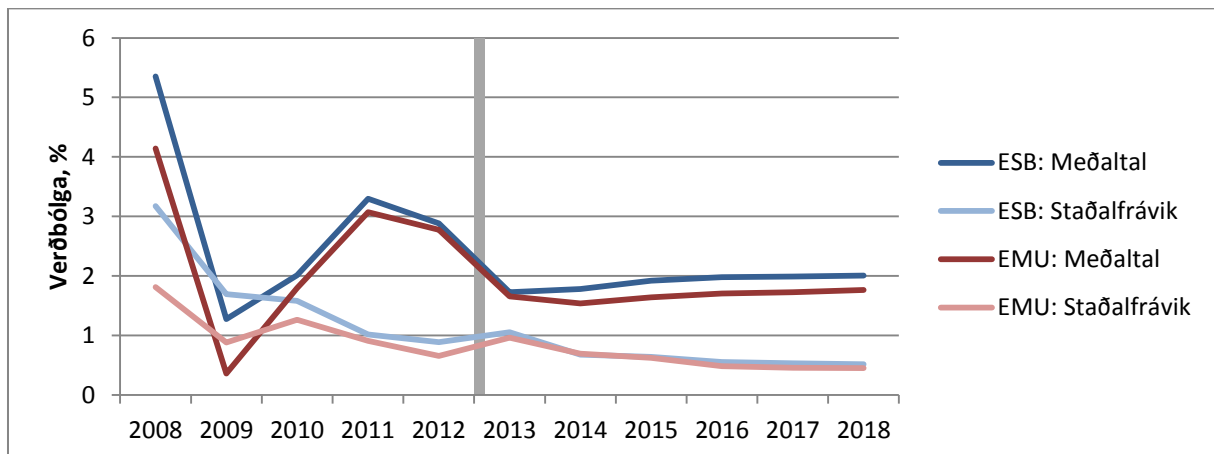
Tafla 6 Yfirlit yfir verðbólguþáttir nokkurra stofnana fyrir evrusvæðið, Evrópusambandið og Bandaríkin

Stofnun:	OECD	Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn	Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins	Seðlabanki Evrópu
Útgáfutími:	Nóvember 2013	Október 2013	Nóvember 2013	Desember 2013
Evrusvæðið				
2013	1,4	1,5	1,5	1,4
2014	1,2	1,5	1,5	1,1
2015	1,2	1,4	1,4	1,3
2016	-	1,5	-	-
2017	-	1,6	-	-
2018	-	1,6	-	-
Evrópusambandið				
2013	-	-	1,7	-
2014	-	-	1,6	-
2015	-	-	1,6	-
Bandaríkin				
2013	1,5	1,4	1,5	-
2014	1,8	1,5	1,9	-
2015	1,9	1,8	2,1	-
2016	-	2	-	-
2017	-	2,1	-	-
2018	-	2,2	-	-

Ef litið er til sundurleitni verðbólguþáttir fyrir aðildaríki ESB og EMU gefur spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til kynna að sundurleitni verðbólgu muni minnka enn frekar. Undir lok spátímabilsins ætti sundurleitni að vera komin í um það bil 0,5%.

¹⁴ OECD (2013). Statistical Annex. Í OECD Economic Outlook, Volume 2013 Issue 2. OECD Publishing, IMF (2013). World Economic Outlook: October 2013: Transitions and Tensions. Washington: International Monetary Fund, Publication Services, European Commission (2013). European Economic Forecast: Autumn 2013. Lúxemborg: Publications Office of the European Union og ECB (2013). Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area: December 2013. European Central Bank.

Mynd 14 Meðaltal og staðalfrávik verðbólgu meðal aðildarríkja Evrópusambandsins og evrulandanna, frá 2013 er notast við verðbólguþá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

Árið 2008 varð mikið verðbólguþot á Íslandi en síðan þá hefur verðbólga verið að hjaðna. Verðbólguþá innlendra og erlendra stofnana benda til að sú þróun muni halda áfram. Árið 2013 er álitid að verðbólga verði upp undir 4% en muni lækka á spátímabilinu niður í verðbólguþá Seðlabanka Íslands sem er 2,5%.¹⁵

Tafla 7 Yfirlit yfir verðbólguþá nokkurra stofnana fyrir Ísland

Stofnun:	Hagstofa Íslands	Seðlabanki Íslands	OECD	Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn
Útgáfutími	Nóvember 2013	Nóvember 2013	Nóvember 2013	Október 2013
Ísland				
2013	3,8	3,9	4	3,7
2014	3,6	3,2	3,8	3,1
2015	3	2,8	3,1	2,5
2016	2,5	2,6	-	2,5
2017	2,5	-	-	2,5
2018	2,5	-	-	2,5

2.3.3 Lokaorð

Á undanförunum árum hefur dregid töluvert úr sundurleitni verðbólgu innan Evrópusambandsins. Þau lönd sem glímdu við háa verðbólgu fyrir inngöngu í Evrópusambandið gerðu það í einhvern tíma eftir inngöngu en síðan virðist sem verðbólga leiti í jafnvægi á svæðinu. Þau lönd sem hafa glímt við viðvarandi verðbólgu eftir inngöngu eru flest tekjulág svo hana má að einhverju leiti skýra með hraðari framleiðni vexti. Slík verðbólga ætti að fara minkandi enda benda verðbólguþá til að enn dragi úr sundurleitni verðbólgu innan Evrópusambandsins.

¹⁵ Hagstofa Íslands (2013-b). Þjóðhagsþá, vetur 2013. Hagtíðindi: Þjóðhagsreikningar, 98(36), Seðlabanki Íslands (2013). Peningamál 2013/4, OECD (2013). Statistical Annex. Í OECD Economic Outlook, Volume 2013 Issue 2. OECD Publishing og IMF (2013). World Economic Outlook: October 2013: Transitions and Tensions. Washington: International Monetary Fund, Publication Services.

Þegar litið er til Íslands er ljóst að undanförunum árum hefur verðbólga verið hærrí hér á landi en innan Evrópusambandsins. Auk þess benda verðbólguþáttir til að það svo verði áfram. Ísland er ekki tekjulágt og því er erfitt að bera saman við önnur aðildarlíkja sem hafa barist við hlutfallslega háa verðbólgu. En ljóst að stofnanaumhverfi á Íslandi og fleiri þættir gætu ýtt undir áframhaldandi háa verðbólgu þrátt fyrir inngöngu í Evrópusambandið. Reynslan gefur til kynna að þó verðbólga gæti haldist há í einhvern tíma eftir inngöngu þá muni hún líklegast færast nær verðbólgu annarra aðildarlíkja með tíð og tíma.

3 Hagstjórn

Þessi kafli er í tveimur hlutum. Í fyrri hlutanum er fjallað um evruna og stjórn peningamála í Evrópusambandinu. Í seinni hlutanum er fjallað um þróun og stöðu ríkisfjármála í Evrópusambandinu á síðustu árum.

3.1 Evran og stjórn peningamála

Stjórnun peningamála felur í sér að seðlabanki noti þau stjórnæki sem hann býr yfir til að ná ákveðnum markmiðum. Þegar lítið er til langs tíma er helsta markmiðið að skila sem mestum hagvexti. Til skemmri tíma eru fleiri atriða sem þarf að huga að, til að mynda að stuðla að verðstöðugleika og draga úr hagsveiflum, með það að markmiði að draga úr óvissu. Eitt helsta stjórnæki seðlabanka felst í að ákvarða vexti. Í myntbandalögum er gjaldmiðillinn sameiginlegur. Seðlabanki Evrópu ákveður stefnu í peningamálum og má gera ráð fyrir að áhrif Íslendinga á þá stefnu verði lítil. Í þessum kafla verður lítið yfir stjórn peningamála innan evrusamstarfsins og stöðu Íslands í því samhengi.

3.1.1 Evrusamstarfið og Seðlabanki Evrópu

Seðlabanki Evrópu (SE) hefur haft peningastjórn á evrusvæðinu með höndum frá 1. janúar 1999 er hann tók úr höndum seðlabanka 11 aðildarríkja, Austurríkis, Belgíu, Finnlands, Frakklands, Hollands, Írlands, Ítalíu, Lúxemborgar, Portúgals, Spánar og Þýskalands. Grikkland bættist við árið 2001, Slóvenía árið 2007, Kýpur og Malta árið 2008, Slóvakía árið 2009 og Eistland árið 2011. Nú nýverið bættist Lettland í hóp evruríkja, en Lettar tóku upp evruna þann 1. janúar 2014. Forsögu Seðlabanka Evrópu má rekja til ársins 1988 er leiðtogaárið (e. European Council) staðfesti markmið um að stefnt yrði að stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu (EMU). Þáverandi forseta Evrópuráðsins, Jacques Delors, var falin forysta nefndar sem fékk það hlutverk að undirbúa stofnun þessa bandalags. Nefndin skilaði af sér skýrslu sem síðar hefur verið kennd við formanninn. Tillaga nefndarinnar var að koma skyldi á fót Efnahags- og myntbandalagi í þremur skrefum.

Tafla 8 Þrjú skref í átt til Efnahags- og myntbandalags Evrópu

1. skref	<ul style="list-style-type: none">• Frelsi í fjármagnsflutningum• Aukin samvinna seðlabanka aðildarríkja• Frjáls notkun evrópsku mynteiningarinnar ECU (forvera evrunnar)• Aukin samleitni í efnahagsmálum	Júlí 1990
2. skref	<ul style="list-style-type: none">• Stofnun Evrópsku peningamálastofnunarinnar (EMI)• Bann við lánnum seðlabanka• Aukin samhæfing varðandi peningamálastjórn• Aukin samleitni í efnahagsmálum• Skref stigin í átt að auknu sjálfstæði seðlabanka aðildarríkjanna, sem skal í síðasta lagi vera lokið við stofnun samevrópsks kerfis seðlabanka• Undirbúningur að næsta skrefi	Janúar 1994
3. skref	<ul style="list-style-type: none">• Gengi gjaldmiðla fest á óendurkræfan hátt• Upptaka evru• Samræmd peningastefna gegnum sam-evrópskt kerfis seðlabanka• Upptaka gengis-mekanismanna (ERM II)• Upptaka Stöðugleika og vaxtarsamningsins (e. Stability and Growth Pact)	Janúar 1999

Hagkvæm myntsvæði

Hagfræðingar vísa stundum til hugmynda um hagkvæmt myntsvæðiþegar fjallað er um hvort og hvernig ríki geti deilt saman gjaldmiðli. Myntsvæði telst hagkvæmt ef sameiginleg mynt hámarkar efnahagslega hagkvæmni á svæðinu

Robert Mundell lagði kenningarlegan grunn að flestum síðari rannsóknum á hagkvæmum myntsvæðum með grein sem hann birti í American Economic Review árið 1961. Í stuttu máli má segja að hugmyndin að baki hagkvæmu myntsvæði snúist um það hvernig hagkerfi getið brugðist við utankomandi skellum. Ef viðkomandi efnahagssvæði getur beitt ráðstöfunum í peningamálum (t.d. með ákvörðun seðlabanka um vexti) þegar hagkerfið verður fyrir utanaðkomandi skellum og þannig varið einstök lönd eða svæði fyrir áföllum með viðundandi hætti, þá má draga þá ályktun að um hagkvæmt myntsvæði sé að ræða. Annars er betra að hvert og eitt land innan svæðisins hafi sinn eigin gjaldmiðil sem geri þeim kleyft að kljást, hverju og einu, við skellinn.

*Oft er nefnt að fjögur skilyrði þurfi að vera uppfyllt til að svæði eða ríkjasamband geti verið hagkvæmt **myntsvæði; frjálst flæði vinnuafls innan svæðisins, frjálst flæði fjármagns auk sveigjanlegra launa og verðs, einhvers konar kerfi sem dreifir áhættu, t.d. tilfærslukerfi sem geri mögulegt að bæta þeim löndum eða svæðum áföll og að síðustu þurfa löndin eða svæðin að vera svo samtaka efnahagslega að þau séu oftast á svipuðum stað í hagsveiflunni.** Ef svo er ekki er hætt á að eitt land eða svæði sé í efnahagslegri uppsveiflu meðan annað glímir við erfiðleika. Slíkt ástand getur gert sameiginlegum seðlabanka erfitt fyrir að beita vöxtum sem stjórntæki peningastefnu.*

3.1.2 Markmið peningastefnu Seðlabanka Evrópu

Helsta markmið peningastefnu SE er að stuðla að verðstöðugleika¹⁶. Stefnan er sett á að verðbólga sé lægri en 2%, en nærri þeirri tölu, til meðallangs tíma. Þá er sérstaklega tekið fram að peningastefnan skuli einnig styrkja almenna efnahagsstjórn í sambandinu, án þess að halli á meginmarkmiðið um stöðugt verðlag. Meðal hliðarmarkmiðanna má nefna stefnumið um fulla atvinnu og jafnan hagvöxt. Áherslan á verðstöðugleika endurspeglar það viðhorf að slíkur stöðugleiki sé nauðsynlegur til að efla efnahagslega velferð og hagvöxt til langs tíma litið. Einnig er litið svo á að peningastefna snúist að stærstu leyti um verðlag og stöðugleika þess en hafi ekki raunáhrif á hagkerfið nema þegar til skamms tíma er litið.

3.1.3 Maastricht skilyrðin¹⁷

Það var ljóst frá upphafi að Evrópusambandið væri ekki hagkvæmt myntsvæði- fyrirfram að minnsta kosti-samkvæmt hefðbundnum skilgreiningum. Þó að fólki sé heimilt að vinna hvar sem er í sambandinu hefta ólík tungumál og aðrir félagslegir þættir flutninga milli landa. Fólk flytur t.a.m. síður milli landa Evrópusambandsins en milli fylkja Bandaríkjanna. Miklu hafði lengi munað á hagvexti einstakra landa í Evrópusambandinu. Blanchard bendir reyndar á að einnig hafi lengi verið mikill munur á vexti einstakra ríkja í Bandaríkjunum.¹⁸ Á hinn bóginn eru tilfærslur á verðmætum frá vel stæðum svæðum í Evrópusambandinu til illa staddra svæða ekki jafn miklar og í Bandaríkjunum. **En um leið og bent var á að Evrópusambandið væri tæpast**

¹⁶ Treaty on the Functioning of the European Union, Article 127(1)

¹⁷ Nánari umfjöllun um Maastricht skilyrðin má finna í kafla 3.2 þessa viðauka um ríkisfjármál.

¹⁸ Olivier Blanchard (2000), Country adjustments within Euroland. Lessons after two years, af heimasíðu höfundar.

hagkvæmt myntsvæði var þeirri skoðun haldið á lofti að upptaka sameiginlegrar myntar myndi flýta fyrir efnahagslegum samruna. Við undirbúning á upptöku evrunnar var þó ljóst að þörf var á að samræma efnahagslíf ríkjanna til að lágmarka vandamál sem upp koma ef ástand í efnahagslífi landanna er mjög ólíkt (sjá ramma um *Hagkvæmt myntsvæði*).

Við þessu var brugðist með Maastricht sáttmálanum, sem undirritaður var í febrúar 1992. Samkvæmt Maastricht sáttmálanum voru ríkisfjármálum aðildarlanda settar skorður. Nánar tiltekið voru skorður settar á leyfilega verðbólgu, stöðu ríkisfjármála, gengi gjaldmiðlanna og langtímavexti. Tvö skilyrðanna snúa að stöðu ríkisfjármála þannig að alls eru Maastricht skilyrðin fimm að tölu.

Tafla 9 Maastricht skilyrðin

Verðbólga skal vera ekki meira en 1,5 prósentustigum hærra en í þeim þremur löndum álfunnar þar sem hún væri lægst á hverjum tíma.
Ríkisfjármálum skal haga svo að skuldir nemi ekki meira en 60% af vergri landsframleiðslu auk þess sem hallarekstur skal ekki vera meiri en sem nemur 3% af landsframleiðslu ársins á undan. Ríkishalli má aldrei vera langt yfir mörkunum og þá aðeins ef a) hann minnkar verulega, eða b) aðeins sé um tímabundið frávik að ræða. Skuldahlutfallið má aðeins vera meira en 60% ef það að minnkar á nægjanlegum hraða, eins og það er orðað (e. at a satisfactory pace).
Gengi gjaldmiðla þeirra landa sem ætla að taka um sameiginlega mynt skal fest í ERMII í tvö ár og ekki er leyfilegt að fella gengi gjaldmiðilsins á því tímabili.
Langtímavextir skulu ekki vera meira en 2 prósentustigum hærra en í þeim þremur löndum þar sem verðbólga er lægst. ¹⁹

Það er athyglisvert að Maastricht skilyrðin endurspeglu ekki þau skilyrði sem mestu þykja skipta varðandi hagkvæm myntsvæði og hefur þetta verið gagnrýnt.²⁰ Þeim virðist fremur ætlað að tryggja verðmæti gjaldmiðilsins. Ef ríkisskuldir aðildarlanda eru innan tiltekinna marka og halli ekki mikill á ríkisrekstri hafa ráðamenn þeirra síður áhuga á að virði skulda sé útvatnað með verðbólgu. Lágir langtímavextir endurspeglu trú markaða á verðstöðugleika í þeim löndum sem ganga í myntbandalagið.

Ýmislegt gekk á þegar fullgilda skildi Maastricht samninginn í aðildarríkjunum. Í Danmörku var sáttmálinn felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu með litlum mun. Það leiddi til breytinga á sáttmálanum með svonefndum Edinborgarsamningi þar sem Danir fengu undanþágu.

Í Frakklandi var samningurinn staðfestur í þjóðaratkvæðisgreiðslu með litlum meirihluta en óvissa um niðurstöður kosninganna í Danmörku og Frakklandi leiddi til óróa á fjármálamörkuðum sem leiddi að lokum til þess að Bretland gekk út úr ERM II.

Árið 1998 staðfesti Evrópusambandið að 11 af þeim 15 löndum sem þá voru í sambandinu uppfylltu Maastricht skilyrðin sem leiddi til þess að þessi 11 ríki tóku upp evruna sem gjaldmiðil í byrjun árs 1999. Sá hængur var þó á að 8 þessara 11 ríkja skulduðu meira en

¹⁹ Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29. júlí 1992.

²⁰ Seðlabanki Íslands, (2012) og Wyplosz, (2008). Þrátt fyrir þessa gagnrýni hefur Mundell sjálfur oft verið kallaður „faðir evrunnar“. Hann telur jákvæð áhrif sameiginlegrar myntar (aukin viðskipti og velmegun) vegi þyngra en neikvæðu áhrifin. Um ólík sjónarmið má fræðast í viðræðum Robert Mundell og Milton Friedman sem birtust í *Options Politiques* (One world, one money?) árið 2001 sem nálgast má á vefsíðunni <http://robertmundell.net/ebooks/free-downloads/>.

Upptaka evru í aðildarríkjunum

1999: Austurríki, Belgía, Finnland, Frakkland, Holland, Írland, Ítalía, Lúxemborg, Portúgal, Spánn, Þýskaland

2001: Grikkland

2007: Slóvenía

2008: Kýpur, Malta

2009: Slóvakía

2011: Fíetland

60% landsframleiðslu. Í Belgíu og á Ítalíu voru skuldirnar ríflega 120% af landsframleiðslu þrátt fyrir að Maastricht skilyrðin miðuðu við 60%. Ríkin gátu því aðeins tekið þátt í myntbandalaginu á þeim forsendum að skuldahlutfallið færi lækkandi (sjá yfirlit um Maastricht-skilyrðin hér á undan). Sama máli gegndi þegar Grikkland tók upp evruna árið 2001, þegar Grikkir fengu undanþágu þrátt fyrir að mikill vafi léki á að skuldahlutfallið myndi lækka nógu hratt.

Hér til hliðar má sjá yfirlit yfir þau aðildarríki Evrópusambandsins sem hafa tekið upp evru og hvaða ár þau gerðu það. Tíu lönd í Evrópusambandinu standa utan myntbandalagsins en það eru Bretland, Búlgarí, Danmörk, Lettland, Litháen, Pólland, Rúmenía, Svíþjóð, Tékkland og Ungverjaland. Eftir að Lettland tók upp evru þann 1. janúar 2014 er Litháen eina landið sem eftir er í ERM II samstarfinu.

Eins og fyrr er rakið ákváðu Danir og Bretar að standa utan myntsamstarfsins og fengu sérstaka undanþágu, Danir með sérstökum samningi (Edinborgar-samningnum) en Bretar í sjálfum Maastricht samningnum.

Svíum ber skylda til, að öðru óbreyttu, að stefna að upptöku evru, en þeir hafa beitt þeim rökum að nauðsynlegur þáttur í upptökuferlinu sé þátttaka í ERM II, en þeim ber ekki skylda til að taka þátt í því samstarfi, og þar við situr.

3.1.4 Ríki og svæði utan evrusvæðisins sem nota evru

Svæði sem tilheyra ríkjum evrusvæðisins

Evrán er lögeyrir víðar en á meginlandi Evrópu, svo sem í úthafssýslum og úthafssvæðum (fr. DOM-TOM) Frakklands, Guadeloupe, Frönsku Guyana og Martinique í Karíbahafi auk Réunion í Indlandshafi. Þá notast nokkur frönsk úthafssvæði (fr. TOM), sem ekki eru í Evrópusambandinu, við evruna, en þau eru Saint-Pierre-et Miquelon eyjar við austurströnd Kanada, Mayotte í Indlandshafi og Saint-Barthélemy í Karíbahafi.

Sjálfstæð ríki utan evrusvæðisins sem notast við evru

Evrán er lögeyrir víðar en á þeim svæðum sem heyra beint undir, eða eru hluti af, ríkjum á evrusvæðinu. **Andorra, Mónakó, San Marínó og Vatíkanið, sem eru öll örríki í Evrópu, notast einnig við evru, auk Kosovo og Svartfjallalands.**

Andorra

Íbúar sjálfstæða fjallaríkisins Andorra eru ríflega 85 þúsund talsins. Fyrir tilkomu evrunnar notuðust íbúar Andorra bæði við spænska peseta og franska franka þar sem þeir höfðu engan sjálfstæðan lögeyri. Við upptöku evrunnar í Frakklandi og á Spáni leiddi það af sjálfu sér að evran var notuð í viðskiptum í Andorra. Það var þó ekki fyrr en þann 30. júní 2011 sem Andorramenn undirrituðu samkomulag um peningamál við Evrópusambandið. Samningurinn tók gildi þann 1. apríl 2012. Síðan þá er evran lögeyrir í

Andorra og frá því í júlí 2013 hafa þeir gefið út sína eigin mynt, þótt þeir hafi ekki leyfi til að gefa út seðla.

Mónakó

Íbúar Mónakó telja ríflega 36 þúsundir en einungis ríflega fimmtungur þeirra eru innfæddir. Aðrir íbúar furstadæmisins eru aðfluttir. Helsta aðdráttarafl hinna aðfluttu er að ekki eru innheimtir tekjuskattar í Mónakó. Fyrir tilkomu evrunnar notuðust Mónakómenn við franska frankann. Mónakómenn eru bundnir Frökkum ströngum böndum gegnum ýmsa samninga og í desember 2001 lauk samningum Mónakómanna og Frakka um upptöku evru sem lögeyrir í landinu, en Frakkar sömdu þar fyrir hönd Evrópusambandsins. Bankar og fjármálastofnanir í Mónakó hafa þannig fullan aðgang að greiðslukerfi Evrópska seðlabankans og lúta aðgerðum franskra stjórnvalda er snúa að fjármálaeftirliti og fjármálastöðugleika.²¹

San Marínó og Vatíkanið

Bæði San Marínó og Vatíkanið notuðust við ítölsku líruna sem gjaldmiðil fyrir upptöku evrunnar, þrátt fyrir að San Marína hafi prentað eigin seðla en mynt þeirra var samtengd lírunni. San Marínó og Vatíkanið notast nú við evruna sem gjaldmiðil eftir samninga við Evrópusambandið þar um. Samkvæmt samningunum mega San Marínó búa og Vatíkanið slá mynt en ekki prenta seðla.

Kosovo og Svartfjallaland

Kosovo og Svartfjallaland hafa nokkuð sérstaka stöðu þar sem þau notast við evru þrátt fyrir að hafa ekki gert um það samninga við Evrópusambandið. Ástæðuna má rekja til þess að í því styrjaldarástandi sem ríkti á Balkanskaga fyrir tilkomu evrunnar notuðust þessar þjóðir í raun við þýska markið sem gjaldmiðil. Þegar þýska markið var lagt niður tók evran við. Svartfjallaland hefur sótt um inngöngu í Evrópusambandið og í því sambandi hefur Evrópusambandið lýst yfir óánægju með einhliða upptöku Svartfellinga á evrunni.

3.1.5 Evran sem alþjóðleg mynt

Evrópusambandið og evrusvæðið eru stór markaðsvæði á heimsmælikvarða.²² Evran er af þessum sökum alþjóðleg mynt sem notuð er í alþjóðlegum viðskiptum og sem mynt í gjaldeyrisvarasjóðum ýmissa landa.

Á síðustu árum hefur hlutverk evrunnar sem alþjóðamyntar farið vaxandi en hún er næststærsta myntin, á eftir bandaríkjadal, mælt sem hlutfall af þekktum gjaldeyrisvarafordásjóðum. Mælt á þennan mælikvarða er bandaríkjadalur mikilvægasta myntin, en ríflega 60% af þekktum gjaldeyrisvarafordum heimsins er í þeirri mynt. Rétt er að taka þessum tölum með nokkrum fyrirvara þar sem ríkjum er ekki skylt að veita slíkar upplýsingar. Þannig eru mörg lönd í Asíu sem veita ekki slíkar upplýsingar, sem er bagalegt þar sem þau hafa verið stórtæk í söfnun gjaldeyrissjóða á síðustu árum.

²¹ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2008). Monaco: Assessment of Financial Sector Supervision and Regulation. *IMF Country Report* No. 08/217. International Monetary Fund, Washington.

²² Sjá kafla 2: *Evrópusambandið sem hagkerfi*.

Tafla 10 Lykilstærðir um alþjóðlegt hlutverk evrunnar

Hlutfall þekktra gjaldeyrisvaraforða	26,3%
Hlutfall alþjóðlegra skuldabréfa (að meðtöldum skuldabréfum í heimamynt)	26,7%
Hlutfall af daglegum gjaldeyrisskiptum*	19,5%
Hlutfall af lánasamningum yfir landamæri	19,1%
Hlutfall af viðskiptum í vöruútflutningi evrulanda við lönd utan evrusvæðisins	68%
Hlutfall af viðskiptum í vöruinnflutningi evrulanda við lönd utan evrusvæðisins	53%

Heimild: *The International Role of the Euro*. ECB July 2011.

Miðað er við gengi í lok árs 2010. *Miðað við gengi 2011.

Sú staðreynd að evrukreppan braut að hluta til upp evrusvæðið hafði neikvæð áhrif á alþjóðlegt hlutverk evrunnar sem gjaldmiðils í þeim skilningi að hlutfallslegt vægi hennar í alþjóðaviðskiptum, skuldabréfaútgáfum og í gjaldeyrisvarasjóðum lækkaði frá því sem áður hafði verið.²³ Þetta var eðlileg þróun í ljósi þess að uppskipting evrusvæðisins í kjölfar kreppunnar hafði neikvæð áhrif á umfang og lausafjárstöðu gjaldmiðilsins.

Auk evrukreppunnar hafa aðrir þættir áhrif á alþjóðlegt hlutverk evrunnar og er þar helst að nefna aukin notkun annarra gjaldmiðla en þeirra sem telja verður hefðbundna til notkunar í alþjóðaviðskiptum og sem gjaldeyrisforða. Ýmislegt bendir til að miklar skuldir ríkissjóða Bandaríkjanna og Evrópuþjóða hvetji til notkunar annarra gjaldmiðla.

3.1.6 Reynslan af evrusamstarfinu

Snemma kom í ljós að mörg lönd Evrópusambandsins ættu erfitt með að halda sig innan Maastricht skilyrðanna, sérstaklega hvað varðaði skuldastöðu og halla á rekstri ríkissjóða, þrátt fyrir samkomulagið um stöðugleika og hagvöxt.

Portúgal rauf 3% múrinn árið 2001 og ári seinna voru það Frakkland og Þýskaland sem ekki héldu sig innan þeirra marka. Árið 2003 bættust Holland og Grikkland í hóp þessara ríkja og árið eftir Ítalía.²⁴ Síðan þá hafa fjölmörg ríki bæst í þennan hóp.

Einungis fjögur lönd í Evrópusambandinu hafa haldist innan samkomulagsins hvað varðar skuldastöðu og fjárlagahalla ef litið er allt til ársins 1998 en það eru Danmörk, Finnland, Lúxemborg og Svíþjóð.

Þá var ljóst að ýmis ríki höfðu gripið til ýmissa bókhaldsaðgerða til að fela eða lækka opinbera skuldastöðu, t.d. með því að styðjast við fjármálagjörninga sem síðan voru ekki skilgreindir sem ríkisskuldir með því að teygja alþjóðlega reikningsskilastaðla til hins ítrasta.

Þegar fjármálakreppan skall á með fullum þunga árið 2008 voru áhrifin misjöfn í löndum sambandsins. Opinberar skuldir jukust víða þegar ríkissjóðir komu föllum bönkum til

²³ Seðlabanki Evrópu (2013). *The international role of the euro*. European Central Bank (júlí).

²⁴ *The reform of the Stability and Growth Pact*: Ræða José Manuel González-Páramo í Frankfurt þann 13. október 2005. Sótt frá Seðlabanka Evrópu: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>

hjálp. Erfitt reyndist að eiga við vandann þar sem brotalöm var hvað varðaði sameiginlega fjármálastjórn ríkjanna þrátt fyrir að peningastjórnin væri sameiginleg. Þá kom glögglega í ljós að samkomulagið um stöðugleika og hagvöxt nægði ekki til að skapa það samræmi í ríkisfjármálum og stöðugleika sem þurfti til að eiga við hin efnahagslegu áföll sem dundu á löndum sambandsins.

Við þetta bætist að evrópskir bankar höfðu fjárfest í ríkisverðbréfum aðildarlandanna sem leiddi til þess að ýmis lönd lentu í efnahagslegri sjálfhældu sem lýsti sér í því að þegar traust fjárfesta á því að ríkin gætu staðið við skuldbindingar sínar leiddi það til aukinnar hættu í rekstri bankanna sem aftur leiddi til aukinnar hættu á að ríkissjóðir þyrftu að bjarga bönkum sem aftur leiddi til minna tiltrausts, og þannig koll af kalli.

3.1.7 Samkomulag um stöðugleika og hagvöxt

Samkomulagi um stöðugleika og hagvöxt (e. Stability and Growth Pact) er ætlað að tryggja að aðildarlönd Evrópusambandsins haldi sig innan marka hvað varðar opinbera skuldir og halla á fjárlögum. Samkomulagið ber með sér að aðildarlöndum ber að uppfylla Maastricht skilyrðin, ekki einungis á þeim tíma sem þau taka upp evruna, heldur einnig eftir að gjaldmiðillinn hefur verið tekinn upp.

Samkvæmt samkomulaginu hafa bæði Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Leiðtoga ráðið eftirlit með því að lönd haldi sig innan markanna. Ef aðildarlönd fara út fyrir mörkin fá þau viðvaranir en ef viðvaranir og tillögur til úrbóta nægja ekki til að halda löndum innan markanna má leggja sektir á viðkomandi ríki.

Samkomulagið hefur tvisvar verið endurskoðað, fyrst árið 2005 og síðar árið 2011. Í báðum tilfellum var það endurskoðað vegna þess að aðildarlönd stóðust ekki skilyrðin.

Eftir að evrukreppan hófst varð ljóst að grípa þurfti til samþættra aðgerða til að bregðast við vandanum og hefur ýmislegt verið reynt í því sambandi. Má þar nefna Evrópska fjármálastöðugleikasjóðinn (EFSF, *European Financial Stability Facility*) sem síðar breyttist í Evrópska stöðugleikakerfið (ESM, *European Stability Mechanism*).

Evrópski fjármálastöðugleikasjóðurinn (EFSF) var stofnaður í maí 2010. Hlutverk hans var að hjálpa evruríkjum í vanda. EFSF seldi skuldabréf á fjármálamörkuðum og lánaði féð til aðildarlanda. EFSF var einnig heimilt að taka þátt á skuldabréfamörkuðum og taka þátt í endurfjármögnun fjármálafyrirtækja með því að lána ríkisstjórnnum viðkomandi landa. EFSF var einungis tímabundin ráðstöfun, en seinni hluta árs 2010 var tekin ákvörðun um að stofna til varanlegri aðstoðar og var þá Evrópska stöðugleikakerfið (ESM) settur á fót. EFSF heldur þó áfram sem frá var horfið varðandi þá aðstoð sem þegar var byrjuð fyrir Grikkland, Portúgal og Írland. Þann 1. júlí 2013 var lokað fyrir allar nýjar fyrirgreiðslur EFSF og ESM tók algerlega yfir aðstoð við evrulönd í vanda.

Evrópska stöðugleikakerfið tók til starfa í október 2012 og hefur víðtækar heimildir til að koma evruríkjum til aðstoðar. Stöðugleikakerfið veitir lán og getur auk þess tekið þátt á skuldabréfamörkuðum. Kerfið getur aðstoðað við endurfjármögnun fjármálastofnana með því að veita viðkomandi ríkisstjórnnum lán en þegar er gert ráð fyrir að ESM geti endurfjármagnað slíkar stofnanir beint, þegar tekið hefur verið upp sameiginlegt fjármálaeftirlit fyrir banka á evrusvæðinu. Evrópska stöðugleikakerfið er í raun sjóður í eigu evrulandanna 17 og hafa þau ábyrgst skuldbindingar til handa honum um sem nemur

700 milljörðum evra. Af þeirri fjárhæð hafa 80 milljarðar nú þegar verið greiddir í sjóðinn.

Rétt er að hafa í huga að Evrópska stöðugleikakerfið er einungis einn hluti af víðtækri aðstoð vegna skuldavanda ríkja á evrusvæðinu. Aðgerðir þjóðríkjanna sjálfra, sem og aðrar aðgerðir sem gripið hefur verið til á evrusvæðinu leitast við að draga úr skuldavandanum og koma í veg fyrir að ný vandamál af sama toga. Má þar nefna hugmyndir um sameiginlegt fjármálaeftirlit sem verið er að vinna að um þessar mundir.

3.1.8 Evrukreppan

Evrukreppan byrjaði á árinu 2009 í kjölfar þeirra umbrota sem urðu á fjármálamörkuðum heimsins sem hófst með gjaldþroti Lehmanbankans í Bandaríkjunum. Þessi vandræði eru í raun samspil nokkurra þátta og ber þar hæst **skuldavanda einstakra ríkja, einnig bankakreppa og að auki sú staðreynd að hagvöxtur er veikur víða á svæðinu og samkeppnishæfi fer versnandi.**

Annars staðar í þessari skýrslu er fjallað nánar um hvern og einn þessara þátta en hér verður stiklað á stóru til að veita yfirlit um það hvernig þeir vinna saman.

Ein afleiðing fjármálakreppunnar var sú að þegar skuldir hins opinbera og fólks hækkuðu komust nokkur lönd á evrusvæðinu í þá aðstöðu að þau áttu erfitt með að fjármagna skuldir sínar eða endursemjja um þær. Við þetta bættist að bankar á svæðinu hafa glímt við yfirvofandi lausafjávanda.

Upptöku evrunnar var ætlað að leiða til aukins samruna fjármálamarkaða og efnahagslífs á Evrusvæðinu. Evrukreppan er afleiðing þess að hagkerfi álfunnar eru ólík, en auk þess hefur munur aðildarlandanna aukið vandann af evrukreppunni.

Það eru margar orsakir fyrir því að evrusvæðið er sundurleitt en þrjár þær helstu eru:

1. Mismunur í framleiðni landanna.
2. Skuldastaða, jafnt hins opinbera og einkaaðila.
3. Hindranir á fjármálamörkuðum sem stafa af því að sérstakt fjármálaeftirlit er í hverju landi.

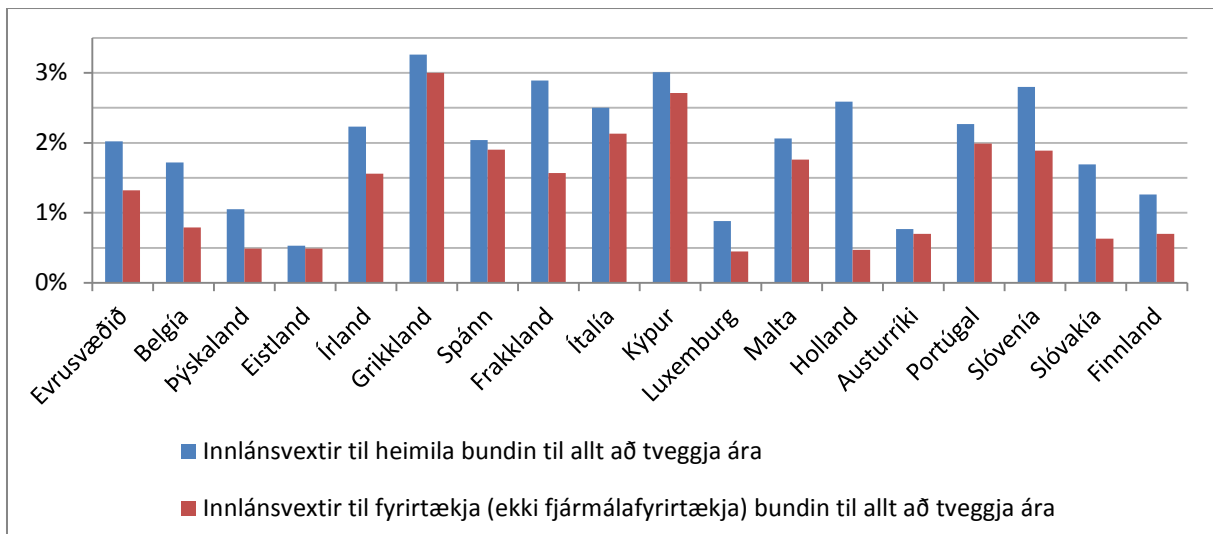
Til að ráðast gegn vanda þessum var komið á fót **þríeyki (e. troika) þriggja aðila til að samræma aðgerðir, en þeir eru Framkvæmdarstjórn Evrópusambandsins, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Seðlabanki Evrópu.**

Sundurleitni á evrusvæðinu lýsir sér meðal annars í því að lánakjör til heimila og fyrirtækja eru misgóð eftir löndum þrátt fyrir að hin allt svæðið búi við sömu mynt og sömu peningastjórn.²⁵

Mynd 15 sýnir ólíka innlánsvexti til heimila og fyrirtækja á evrusvæðinu eins og þeir voru í nóvember 2013. Rétt er að taka fram að hér er um meðaltalsvexti að ræða og að vextir og önnur lánakjör geta verið breytileg og ráðast af ýmsum þáttum.

²⁵ Seðlabanki Evrópu (nóvember 2013). *Euro area and national MFI interest rates (MIR)*. European Central Bank: http://www.ecb.europa.eu/stats/money/interest/interest/html/interest_rates_2013-11.en.html

Mynd 15 Innlánsvextir í nóvember 2013



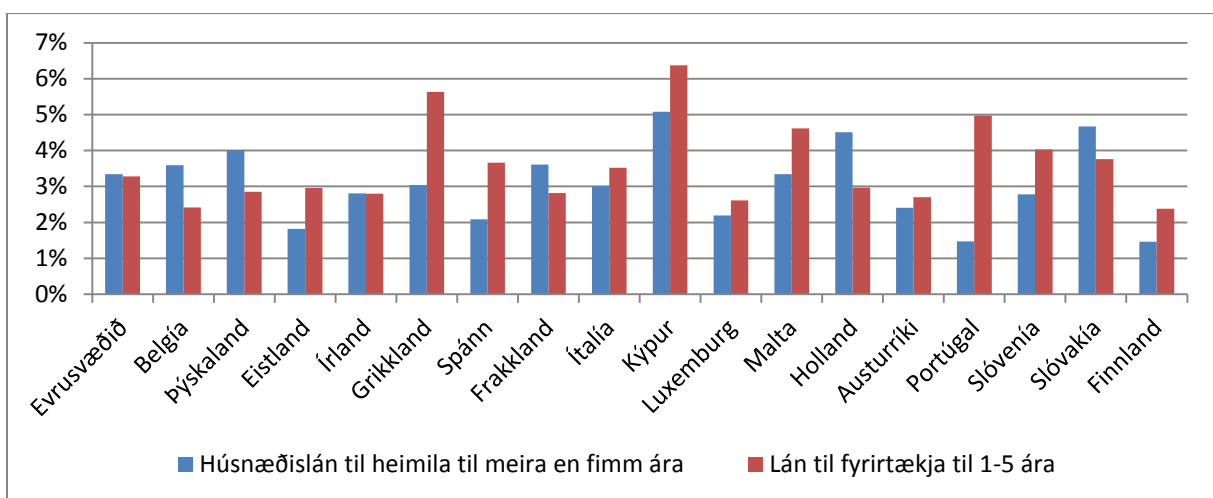
Heimild: Seðlabanki Evrópu

Það er athyglisvert að sjá að meðaltalsinnlánsvextir á reikningum heimila bundnum til allt að tveggja ára eru lægstir í Eistlandi (0,53%) en hæstir á Grikklandi (3,26%). Innlánsvextir til fyrirtækja eru líka mjög breytilegir innan svæðisins, lægstir í Luxemburg (0,45%) en hæstir á Kýpur (2,71%).

Sams konar breytileiki í vöxtum sést einnig þegar lítið er til útlánsvaxta. Miklu munar á vaxtastiginu hvað varðar útlán til heimila, eins og sést á mynd 16.

Sé lítið til lána til húsnæðiskaupa (lengra en til fimm ára) sést að meðaltalsvextir slíkra lána eru lægstir í Finnlandi, eða 1,46%, en hæstir í Hollandi, eða 4,51%. Að sama skapi er merkjanlegur vaxtamunur þegar lítið er til útlána til fyrirtækja lán til 1-5 ára bera að meðaltali 2,38% vexti í Finnlandi, þar sem þeir eru lægstir, en 6,37% á Kýpur, þar sem þeir eru hæstir.

Mynd 16 Útlánsvextir í nóvember 2013



Heimild: Seðlabanki Evrópu

Eins og fyrr segir er rétt að taka þessum tölum með fyrirvara þar sem ýmislegt getur skýrt mismun vaxta og þær tölur sem hér eru settar fram eru meðaltöl. Nokkur munur er á

vöxtum eftir því hvort um er að ræða nýja viðskiptavinum fjármálastofnunar eða gamla, en hér hefur verið litið til talna sem vísa til lánasamninga fjármálafyrirtæki við þekktu viðskiptavinum.

Í ársfjórðungsskýrslu Seðlabanka Evrópu sem birtist árið 2013 er fjallað nánar um þennan mun og sýnt fram á að hann fór vaxandi í kjölfar efnahagskreppunnar.²⁶ Þannig hefur munur á vaxta- og lánakjörum til fyrirtækja og einstaklinga farið vaxandi og eru ástæðurnar taldar liggja aðallega í mismunandi stöðu innlendra bankakerfa, s.s. hvað varðar gæði lánasafna, og almennri stöðu heimila og fyrirtækja.

Breytt hlutverk Seðlabanka Evrópu

Fjármálakreppan hefur leitt af sér vandamál sem Seðlabanki Evrópu hefur þurft að taka tillit til í starfsemi sinni. Í kjölfar fjármálakreppunnar hefur seðlabankinn breytt stefnunni í veigamiklum atriðum og einblínir ekki lengur á verðstöðugleika og stuðning við efnahagsstefnu sambandsins.²⁷

Til viðbótar við markmið um verðstöðugleika og stuðning við efnahagsstefnu Evrópusambandsins má nefna eftirfarandi atriði:²⁸

1. Evrópski seðlabankinn er **lánveitandi** til þrautavara.
2. Bankinn **veitir tryggingar** fyrir lánum, en skilmálum hefur verið ítrekað breytt frá árinu 2008.
3. **Magnbundin íhlutun** (e. quantitative easing), en seðlabankinn kaupir þá eignir af fjármálastöfnunum. Fyrst var um að ræða áætlun um kaup á sérvörðum skuldabréfum (CBPP) árið 2009 en því lauk í júní 2010. Þá **keypti seðlabankinn skuldabréf að verðmæti 60 milljarða evra**. Í nóvember 2011 var aftur farið af stað og þá skuldbatt bankinn sig til að verja **allt að 40 milljörðum evra og stóð það allt til október 2012**. Hlutverk þessara aðgerða var tvíþætt, þ.e. að auðvelda lántöku fjármálafyrirtækja og annarra fyrirtækja og hins vegar að hvetja lánafyrirtæki til að lána viðskiptavinum fé.
4. **Kaup á ríkisskuldabréfum**. Seðlabankinn hefur tvisvar keypt ríkisskuldabréf evruríkja. Fyrri kaupin hófust 10. maí 2010 (e. Securities Market Programme). Rétt er að hafa í huga að þrátt fyrir að bankanum sé ekki heimilt að fjármagna ríki þá leyfir Grein 18(1) í stofnskrá hans seðlabönkum aðildarlanda og honum sjálfum að kaupa og selja markaðsbréf. Yfirlýst markmið áætlunarinnar var að lægja markaðsóróa sem stæði í vegi fyrir að bankinn gæti haft tilætluð áhrif á verðlag á öllu evrusvæðinu með vaxtastefnu sinni²⁹. Þessum kaupum lauk 6. september 2012 en þá tók við önnur áætlun (e. Outright Monetary Transactions (OMT)). Hún snýst um að bankinn kaupir ríkispappíra að gefnu því að ríkin undirgangist vissa skilmála. Með þessu er reynt að lækka vexti þeirra ríkja sem eiga í hlut og hvetja fjárfesta til að kaupa skuldabréf þeirra. Þetta er ekki sama og magnbundin íhlutun, en þá kaupir seðlabanki bréf á markaði og lætur laust fé í staðinn. Seðlabankinn

²⁶ Seðlabanki Evrópu (2013). *ECB Annual Report 2012*. European Central Bank.

²⁷ Sjá Cour-Thimann, P. Og Winkler, B. (2013). The ECB's non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 1528 (April) og umræðu í kafla 8 í B-hluta skýrslunnar.

²⁸ Darvas, Zsolt, og Silvia Merler (2013). The European Central Bank in the age of banking union. *Bruegel Policy Contribution*. Issue 2013/13.

²⁹ Seðlabanki Evrópu (2014). *Monetary Policy: Outright Monetary Transactions*. (Dagsett 1. janúar 2014). http://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/facts/monpol/html/mp_011.en.html

fullyrðir að þessi aðgerð auki ekki peningamagn í umferð þar sem hann muni beita öllum leiðum til að draga laust fé út af markaðnum. Þá lofaði Seðlabanki Evrópu því, þann 6 september 2012, að þau lönd sem væru í Evrópska fjármálastöðugleikasjóðnum eða Evrópska stöðugleikakerfinu fengju allan þann stuðning sem þau þyrftu með þessari leið.

Evrópski seðlabankinn hefur að auki lækkað vexti **og veitt rúmlega eina trilljón evra til að tryggja lausafjárflæði evrópskra banka.**

Björgunaraðgerðir

Hagkerfi Evrópu fóru ekki varhluta af neikvæðum áhrifum þeirrar alþjóðlegu fjármálakreppu sem skall á seinnihluta árs 2008. Hvað varðar björgunaraðgerðir til handa ríkjum í Evrópusambandinu skiptir nokkru hvort þau stóðu utan eða innan myntsamstarfsins. Þau lönd sem stóðu utan við það höfðu ekki aðgang að björgunarsjóðum (Evrópska fjármálastöðugleikasjóðnum eða Evrópska stöðugleikakerfinu), en höfðu engu að síður aðgang að lánnum gengum Hjálp vegna greiðslujafnaðarvanda (e. Balance of Payments programme), svo og aðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins auk tvíhliða lánasamninga við einstök lönd. Þau lönd í Evrópusambandinu sem fátækust eru gátu einnig leitað á náðir Alþjóðabankans, Evrópska fjárfestingarbankans og Evrópska endurreisnarbankans.

Í október 2012 tók Evrópska stöðugleikakerfið (ESM) við eldri sjóðum (Gríska björgunarsjóðnum, Evrópska fjármálastöðugleikasjóðnum, EFSF, og Evrópska fjármálastöðugleikakerfinu, EFSM).

Þau lönd Evrópusambandsins sem ekki hafa tekið upp evru sem gjaldmiðil hafa ekki aðgang að björgunarsjóðum EFSF/ESM en geta fengið aðstoð gegnum Hjálp vegna greiðslujafnaðarvanda. Einnig stendur þeim til boða aðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Alþjóðabankans, að gefnum ákveðnum skilyrðum.

Helstu björgunaraðgerðir til handa löndum í Evrópusambandinu eru eftirfarandi:

Ungverjaland fékk aðstoð í nóvember 2008 til október 2010. Heildarupphæð aðstoðarinnar var 15.6 milljarðar evra. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn veitti 9,1 milljarð, Alþjóðabankinn 1 milljarð auk þess sem 5,5 milljarðar evra voru veittir gegnum Hjálp vegna greiðslujafnaðarvanda.

Letland fékk skömmu seinna aðstoð eða í desember 2008 til desember 2011. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn veitti 1,1 milljarð, Alþjóðabankinn 400 milljónir, Evrópski fjárfestingarbankinn og Evrópski endurreisnarbankinn 100 milljónir auk þess sem 2,9 milljarða evra fengust úr Hjálp vegna greiðslujafnaðarvanda. Heildaraðstoðin nam því 4,5 milljörðum evra.

Rúmenía leitaði aðstoðar og fékk í maí 2009 til júní 2011. Heildaraðstoðin nam 19,6 milljörðum evra og kom stærstur hluti hennar, eða 12,6 milljarðar, frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, 1 milljarður frá Alþjóðabankanum, 1 milljarður frá Evrópska fjárfestingarbankanum og Evrópska endurreisnarbankanum auk 5 milljarða gegnum Hjálp vegna greiðslujafnaðarvanda.

Grikkland fékk aðstoð í maí 2010 og mun sú aðstoð vara fram í mars 2016. Þetta er lang umfangsmesta björgunaraðgerð sem ráðist hefur verið í og nemur aðstoðin um 245,6 milljörðum evra. Þar sem Grikkland er á evrusvæðinu kemur stærstur hluti aðstoðarinnar gegnum EFSF eða um 144,6 milljarðar evra. Einnig komu 52,9 milljarðar gegnum aðra sjóði Evrópusambandsins auk þess sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn veitti 48,1 milljarð evra.

Írland þurfti að leita hjálpar og í nóvember 2010 til desember 2013 fengu þeir aðstoð sem nam 67,5 milljörðum evra. Af þeirri fjárhæð komu 40 milljarðar gegnum sjóði Evrópusambandsins, 4,8 milljarðar komu gegnum tvíhliða aðstoð og 22,5 milljarðar evra komu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

Portúgal fékk aðstoð frá maí 2011 til maí 2014 sem nam 78 milljörðum evra og skiptist sú upphæð jafnt milli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og tveggja björgunarsjóða Evrópusambandsins.

Kýpur fékk tvíhliða aðstoð í desember 2011 til desember 2012 sem nam 2,5 milljörðum evra en þurfti síðan aftur að leita aðstoðar í maí 2013 til mars 2016 og fékk þá 9 milljarða frá ESM og 1 milljarð að auki frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Heildaraðstoð við Kýpur er því uppá 12,5 milljarða evra.

Spánn þurfti einnig að leita eftir aðstoð. Í júlí 2012 til desember 2013 veitti Evrópska stöðugleikakerfið Spáni 41,4 milljarða evru aðstoð.

3.1.9 Staða Íslands

Staða Íslands miðað við Maastrichtskilyrðin

Forskilyrði fyrir að Ísland geti orðið aðili að evrusamstarfinu er að það uppfylli Maastrichtskilyrðin um ríkisfjármál. Staða Íslands með tilliti til þessara skorða ásamt skilyrðunum má skoða í eftirfarandi töflu.

Tafla 11 Helstu mælikvarðar Maastrichtskilyrðanna fyrir Ísland³⁰

	<i>Skilyrði</i>	2000	2005	2010	2011
Verðbólga (%)	<i>Minna en 1,5% hærri en hjá samanburðarlöndum.</i>	4,4	1,4	7,6	4,2
Langtímavextir (%)	<i>Minna en 2% hærri en hjá samanburðarlöndum</i>	11,1	7,6	6,5	6,8
Halli hins opinbera, hlutfall af VLF fyrra árs (%)	<i>Minni en 3%</i>	1,7	4,9	-10,1	-4,4
Heildarskuldir hins opinbera, hlutfall af VLF (%)	<i>Lægri en 60%</i>	39	25	93	99

Heimild: Seðlabanki Íslands (2012), tafla 23.7, bls. 570.

Verðbólga á Íslandi hefur löngum verið hærri en í nágrannalöndunum þó að munurinn hafi verið minni undanfarinn aldarfjórðung en árin á undan. Vextir hafa einnig löngum verið hærri hér á landi en munurinn hefur minnkað á undanförunum árum og Ísland uppfyllti markmiðið árið 2011. Þannig er útlit fyrir að Íslandi geti uppfyllt flest skilyrðin á næstu árum. Mest óvissa ríkir um hlutfall skulda hins opinbera af vergri landsframleiðslu. Eins og lýst hefur verið hér að framan fengu mörg lönd undanþágu frá þessu skilyrði á

³⁰ Samanburðarlönd eru þau þrjú lönd sem höfðu lægsta verðbólgu á árinu.

sínum tíma. Það er engu að síður ekki víst að Ísland fengi slíka undanþágu fljótlega, sérstaklega ekki í ljósi þeirrar reynslu sem Evrópusambandið hefur af neikvæðum áhrifum þess að veita slíkar undanþágur og nægir að nefna vandamál Grikklands í því sambandi.

Ísland og evran.

Evrán er síðasta stóra skrefið sem stigið hefur verið í átt að sameiningu markaða í Evrópusambandinu. Með sameiningu markaða er fyrirtækjum auðveldað að nýta sér stærðarhagkvæmni í rekstri. Samkeppni fyrirtækja eykst, vel rekin fyrirtæki ryðja öðrum úr sessi og neytendur hafa úr fleiri vörum að velja. Sá ávinningur sem aðgangur að stærri markaði veitir er þeim mun meiri sem myntkerfið sem um ræðir er minna. Samkvæmt þessu ættu Íslendingar von á meiri ábata af því að taka upp nýjan gjaldmiðil en aðrar aðildarþjóðir evrunnar. Mikil óvissa er um það hvað þessi ávinningur er mikill. **Í skýrslu Seðlabanka Íslands um valkosti í gjaldeyrismálum kemur fram að hlutfall vöruviðskipta af landsframleiðslu Íslendinga gæti aukist um 4-11 prósent. Jafnframt mundi landsframleiðsla á mann aukist varanlega um 1½%-11%.** Þetta mat er byggt á tölfræðilegu mati frá öðrum löndum. Í skýrslu bankans segir að ekki sé útilokað að áhrif nýs gjaldmiðils gætu jafnvel orðið meiri hér á landi vegna smæðar íslensks þjóðarbúskapar. Ekki síst munar um tengingu lítills fjármagnsmarkaðs við miklu stærri markað. Fjármálaafurðir ættu að lækka í verði og áhættudreifing heimila og íslenskra fyrirtækja yrði hagkvæmari. Segir í skýrslu bankans að ætla megi að áhrifin gætu orðið meiri hér en annars staðar vegna smæðar fjármálakerfisins. **Á móti þessari vinningsvon kemur sá galli að Íslendingar gætu ekki rekið sjálfstæða peningastefnu. Sveigjanlegt gengi getur hjálpað til við aðlögun að efnahagsskellum.** Margir telja til dæmis að fall krónunnar árið hafi dregið úr atvinnuleysi og auðveldað aðlögun íslensks efnahagslífs að nýjum aðstæðum eftir að íslensku bankarnir hrundu haustið 2008. Í skýrslu Seðlabankans segir að sveigjanlegt gengi sé ekki síður uppspretta sveiflna en tæki til þess að jafna sveiflur. Bæta megi peningastefnuna en óljóst sé hvort það nægi til þess að fullyrða að ábatinn af sjálfstæðri peningastefnu sé meiri en kostnaðurinn.³¹

Fjármagnshöftin

Í kjölfar efnahagshrunsins á Íslandi voru sett á fjármagnshöft, sem eru einnig nefnd gjaldeyrishöft í daglegu tali. Þessi höft hafa sett takmörk fyrir flæði fjármagns inn og út úr hagkerfinu. Við efnahagshrunið minnkaði trú á íslenskt efnahagslíf, sem vonlegt var. Margir, Íslendingar og útlendingar, vildu færa peninga sína úr landi og gengi krónunnar lækkaði hratt. Ef ekki hefðu verið settar hömlur á fjármagnshreyfingar hefði gengi krónunnar að öllum líkindum lækkað enn meira. Því var gripið til þess ráðs að setja lög sem bönnuðu útstreymi fjármagns. Hugmyndin var að með þessu mætti tryggja stöðugt gengi meðan unnið væri úr mesta vandanum.

Nú er það örvæntingarástand sem ríkti haustið 2008 langt að baki, en enn sér ekki fyrir endann á fjármagnshöftunum. Sett hafa verið lög sem veita Seðlabanka Íslands ótímabundna heimild til að viðhalda fjármagnshöftunum án tímatakmarkana. Í kjölfarið hefur Seðlabanki Íslands sett fram það sem hann kallar áætlun um losun fjármagnshafta. Sú áætlun er ekki sett upp innan ákveðins tímaramma heldur eru skilgreind framvinduskref og skilyrði sem þarf að uppfylla áður en þessi skref eru tekin. Áætlunin byggir á tveimur megin áföngum. Sá fyrri felur í sér að lækka stöðu svokallaðra aflandskróna. Með því er ætlunin að draga úr aflandskrónueign útlendinga og beina þeim í

³¹ Seðlabanki Íslands (2012). *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*. Sérít 7 (september).

langtímafjárfestingu. Að loknum fyrri áfanganum verður hugað að seinni áfanganum sem felur í sér losun hafta á almenn gjaldeyrisviðskipti.³²

Ein af meginforsendum Evrópusambandsins er hið svokallaða fjórfrelsi sem felur í sér frjálst flæði á fjármagni, vinnuafli, vörum og þjónustu. Oft hefur verið bent á að fjármagnshöft á Íslandi eru í mótsögn við frjálst flæði fjármagns innan Evrópusambandsins. En frá árinu 1994 hefur Ísland verið aðili að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og sem hluti af því eru Íslendingar búnir að taka upp reglugerðir Evrópusambandsins um frjálst flæði fjármagns. Í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið er gert ráð fyrir að aðildarríki geti takmarkað fjármagnsflutninga ef hætta er talin á að þeir raski starfsemi fjármálamarkaða í landinu. Einnig geta aðildarríki gripið til varúðarráðstafana ef þau eiga í vanda með greiðslujöfnuð.³³ Á þeim forsendum telja íslensk stjórnvöld að fjármagnshöftin standist ákvæði samningsins. Í aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið er ekki enn búið að opna samningskafla um frjálsa fjármagnsflutninga. Þar með er ekki ljóst hver áhrif fjármagnshaftanna munu vera á aðildarviðræðurnar. Það er skýr stefna íslenskra stjórnvalda að vinna að afnámi haftanna og þar með mun skilyrði um frjálst flæði fjármagns vera uppfyllt.

En Ísland er ekki eina landið sem hefur fengið undanþágu frá frjálsu flæði fjármagns. Kýpur, sem er aðildarríki að Evrópusambandinu frá árinu 2004, setti á fjármagnshöft árið 2013 í kjölfar evrukreppunnar. Evrópusambandið sendi frá sér yfirlýsingu í kjölfarið þar sem tekið er fram að aðildarríki geti sett skorður á flæði fjármagns við sérstakar aðstæður þar sem vegið er að öryggi almennings. Þá er Kýpur dæmi um land þar sem slíkar aðstæður hafa skapast.³⁴ Miðað við þær viðtökur sem fjármagnshöft Kýpur hafa fengið hjá Evrópusambandinu má ætla að tekið verði til sérstakrar stöðu Íslands þannig að hægt sé að halda áfram áætlun Seðlabanka Íslands um framhald haftanna óháð stöðu samningsviðræðanna.

3.1.10 Framtíð evrunnar og evrusvæðisins

Erfitt er að fullyrða hvað hefði gerst ef evrunni hefði ekki verið komið á fót en færa má rök fyrir að sameiginlegur gjaldmiðill hafi lækkað viðskiptakostnað og leitt til betra samkeppnishæfis þeirra fyrirtækja sem náðu að nýta sér stærri markað. Þá má fullyrða að almenn lækkun vaxta á svæðinu hafi haft jákvæð áhrif á fjárfestingar og neyslu.

Áætlað hefur verið að samanlögð áhrif þessara þátta hafi leitt til þess að verg framleiðsla á evrusvæðinu hafi verið um 330 milljörðum evra meiri en ella hefði verið árið 2010, en það jafngildir um 3,6% af heildarframleiðslunni.³⁵

Á móti kemur að mörg undirliggjandi vandamál eru óleyst. Höfuðvandinn felst í því hve hagþróun hinna ýmsu landa á evrusvæðinu er ólík. Þegar efnahagsástand einstakra ríkja versnar getur aðlögun ekki átt sér stað í gegnum breytingar á gengi. Fjármál ríkisins eru þá eina stjórnþækið sem einstök ríki hafa þegar til skamms tíma er litið. Samkeppnishæfi

³² Seðlabanki Íslands (2011). Skýrsla um áætlun um losun hafta (dags. 25. mars).

<http://sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9591>

³³ Agreement on the European Economic Area, 43. grein.

³⁴ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá 28. ars 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-298_en.htm

³⁵ McKinsey (2012). *The future of the euro. An economic perspective of the eurozone crisis.* McKinsey Germany.

http://www.mckinsey.de/sites/mck_files/files/The%20future%20of%20the%20euro_McKinsey%20report.pdf

Þessara ríkja getur þá og því aðeins batnað að framleiðni vinnuafls aukist (en það getur verið erfitt að auka framleiðni til skamms tíma), eða að raunlaun lækki. Sameiginlegur innri markaður fyrir vinnuafli er ekki nógu virkur, með öðrum orðum er ekki nógu um að fólk flytji milli landa innan svæðisins til að jafna efnahagslegt ástand þeirra.

Að sama skapi hefur reynst erfitt að samræma ríkisfjármál og hlaupa undir bagga með þeim ríkjum sem höllum fæti standa.

Afleiðingin er sú að mikils misræmis gæti hvað varðar efnahagsástand innan evrusvæðisins. Hverjar langtímaafleiðingarnar verða er erfitt að segja.

Áður en lengra er haldið er rétt að árétta að svokölluð evrukreppa (e. Euro crisis) er ekki gjaldmiðilskreppa í þeim skilningi að verðgildi gjaldmiðilsins sé stefnt í voða, heldur er hún miklu frekar samheiti yfir þau efnahagslegu vandamál sem eru tengd þeirri staðreynd að lönd sem eru á ólíkum stað í hagsveiflunni búa við sameiginlegan gjaldmiðil..

Til að leysa þessi vandamál verður ýmislegt að koma til.

Erfitt hefur reynst að samræma ríkisfjármál evruríkjanna og því má hugsa sér að gripið verði til þess ráðs að taka upp formlegra samráð þar sem einstök ríki gefa frá sér a.m.k. einhvern hluta þess ákvörðunarvalds sem þau hafa nú yfir eigin fjármálum. Þessu gæti fylgt enn frekari samruni t.d. á sviði skattamála og hvað varðar millifærslur fjármagns milli landa evrusvæðisins.

Þá má hugsa sér að hægt sé að ráðast að rótum vandans með því að auka framleiðni í þeim löndum þar sem hún er hvað lægst á svæðinu og draga þannig úr sundurleitni á myntsvæðinu. Það væri hægt að gera með auknum fjárfestingum í menntun, rannsóknum og ýmsum innviðum. Slíkt hefur þó reynst hægara sagt en gert sé litið til hagsögunnar og eru fjölmörg dæmi um hlutfallslega mikinn mun í framleiðni jafnvel innan þjóðríkja sem erfitt hefur reynst að draga úr. Þekkt dæmi um slíkt er mikill og þrálátur munur á framleiðni milli Norður- og Suður-Ítalíu og norður- og suðurhluta Englands.³⁶

Fram hafa komið getgátur um að vandinn á evrusvæðinu muni leiða til þess að það brotni upp á þann veg að sum lönd neyðist til að taka upp eigin gjaldmiðla meðan önnur haldi áfram með evruna sem sameiginlegan gjaldmiðil. Kostnaður við slíka uppstökkun yrði trúlega mikill og óvíst hvaða áhrif slíkar hræringar hefðu á efnahagslíf viðkomandi landa.

3.1.11 Lokaorð

Seðlabanki Evrópu hefur breytt um stefnu og starfsaðferðir í kjölfar fjármálakreppunnar sem oft er rakinn til falls Lehman bankans árið 2008.

Fyrir kreppuna var markmið Seðlabanka Evrópu aðeins eitt, þ.e. að tryggja eftir megni verðstöðugleika. Bankinn leit ekki á það sem hlutverk sitt að kaupa ríkisskuldabréf aðildarríkja í vanda. Þrátt fyrir yfirlýsingar bankastjórnenda um að ekki yrði vikið af

³⁶ Sjá González (2011). The North/South divide in Italy and England: Discursive construction of regional inequality. *European Urban and Regional Studies*, 18(1). Þótt fræðimenn séu almennt sammála um að misskipting eftir landsvæðum sé viðvarandi eru þeir ekki sammála um ástæður hans né skýringar á því hve þrálátur hann er. Sjá Acemoglu, D., Johnson, S. og Robinson, J.A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review*, 91.og Tabellini, Guido (2007) "Culture and institutions: economic development in the regions of Europe", IGIER, Bocconi University mimeo varðandi ólíkar skýringar.

Þessari stefnu fór svo að bankinn tók virkan þátt í björgun þjóðríkja í vanda. Með því virðist hafa tekist að bægja frá mesta greiðsluvanda þeirra í bili en velta má fyrir sér hvort orðspor bankans hefur beðið varanlegan hnekki og hvort honum muni jafnvel reynast erfiðara að halda aftur af verðlagi á evrusvæðinu í framhaldinu.

3.2 Ríkisfjármál

Í myntsamstarfi er hættu á að hallarekstur og skuldasöfnun hins opinbera einstakra ríkja grafi undan samstarfinu þar sem hvati myndast fyrir þau að slíta samstarfinu til að geta fjármagnað halla og rýrt virði skulda sinna með peningarentun og tilheyrandi verðbólgu. Við slíkar aðstæður eru rök fyrir því að lönd styðji við bakið á hvort öðru ef vandamál skapast vegna hallarekstur og skuldasöfnunar, þar sem það veldur kostnaði fyrir öll aðildarríkin ef eitt ríki yfirgefur samstarfið. Slíkur stuðningur kemur þó ekki án kostnaðar þar sem einstök ríki kunna að draga úr aðhaldi sínu í opinberum fjármálum vitandi að hin aðildarríkin hjálpi þeim lendi þau í vandræðum. Í hagfræði er slík hegðun kölluð siðferðiskreppa (e. moral hazard).

Í Maastricht skilyrðunum frá 1992 er kveðið á um sameiginlegar reglur í opinberum fjármálum fyrir lönd Evrópusambandsins með það að markmiði að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála aðildarríkja sambandsins og að stuðla að stöðugleika innan þess og auðvelda framkvæmd sameiginlegrar peningastefnu Seðlabanka Evrópu. Reglurnar eru tvær, annars vegar að halli á rekstri hins opinbera megi ekki vera meiri en 3% af vergri landsframleiðslu og hins vegar að vergar skuldir hins opinbera megi ekki vera meiri en 60% af vergri landsframleiðslu.

Maastricht skilyrðin voru upphaflega sett sem skilyrði fyrir inngöngu landa í myntsamstarfið. Til þess að stuðla að skynsamlegri stjórnun ríkisfjármála í aðildarlöndum samstarfsins eftir stofnun þess, var Stöðugleika og hagvaxtarsamkomulagið (e. Stability and Growth Pact) samþykkt árið 1997. Í samkomulaginu séu settar fram vinnureglur og áætlanir til þess að stuðla að því að aðildarlönd samstarfsins uppfylli Maastricht skilyrðin ásamt viðurlögum við því ef lönd uppfylla ekki skilyrðin. Samkomulaginu er bæði ætlað að reyna að koma í veg fyrir að lönd, sem uppfylla skilyrðin, uppfylli þau ekki (e. preventive arm) og að lönd, sem uppfylla ekki skilyrðin, geri það innan ákveðins tímaramma (e. corrective arm). Í síðara tilvikinu eru reglur- og áætlanirnar nefndar Viðbrögð við of miklum halla (e. Excessive deficit procedure, EDP).

Ýmsir hagfræðingar hafa gagnrýnt reglurnar þar sem þær þykja ekki byggja á nægilega sterkum hagfræðilegum grunni auk þess sem þær takmarka getu ríkja til að nota opinber fjármál til að bregðast við sveiflum í einstökum ríkjum sambandsins, eins og fjallað er um í nýlegri skýrslu Seðlabanka Íslands³⁷. Þar að auki hefur ríkjum sambandsins gengið misjafnlega að uppfylla Maastricht skilyrðin hvað varðar ríkisfjármál, eins og fjallað er um síðar í þessum kafla.

Ákvæði Stöðugleika og hagvaxtarsamkomulagsins hefur verið endurskoðað tvisvar, árin 2005 og 2011, með það að markmiði að laga þá annmarka sem komið hafa í ljós á samkomulaginu í gegnum tíðina. Endurbæturnar árið 2005 snéru einkum að því að bæta vinnureglur og áætlanir á meðan endurbæturnar 2011 (Euro plus pact) snéru einkum að því stuðla betur að því að löndin færu eftir þeim vinnureglu- og áætlunum, sem eru í

³⁷ Sjá umfjöllun í kafla 15 í skýrslu Seðlabanka Íslands (2012). *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*. Sérít 7 (september).

samkomulaginu, með það að markmiði að uppfylla Maastricht skilyrðin varðandi ríkisfjármál.

Í þessum kafla er fjallað um þróun stöðu opinberra fjármála í ESB löndunum undanfarin ár, einkum með hliðsjón af þróun þeirra eftir að Ísland hóf umsóknarferli sitt árið 2009. Jafnframt er fjallað um þær áskoranir sem opinber fjármál landanna standa frammi fyrir á næstu árum.

3.2.1 Þróun stöðu opinberra fjármála í löndum Evrópusambandsins undanfarin ár
Staða fjármála hins opinbera í löndum Evrópusambandsins skiptir miklu máli, sérstaklega varðandi það hversu vel sambandinu tekst til við að ná og viðhalda markmiðum um sameiginlega mynt og peningastefnu. Segja má, að því verri sem staða opinberra fjármála er í landi innan evrusvæðisins aukist þrýstingur á að landið yfirgefi samstarfið til þess að geta notað eigin peningaprentun til þess að fjármagna halla á rekstri hins opinbera og rýra virði skulda þess með meðfylgjandi verðbólgu. Jafnframt má segja að því verri sem staða opinberra fjármála er almennt innan evrusambandsins aukist þrýstingur á Evrópska seðlabankann að kaupa opinberrar skuldir ríkjanna, sem hefur í för með sér aukna verðbólga og grefur undan trúverðuleika og áhrifa peningastefnu hans.

Þróunin í einstökum löndum Evrópusambandsins

Í töflu 12 á næstu blaðsíðu er sýnd þróun afgangss af rekstri hins opinbera og vergra skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu í löndum Evrópusambandsins árin 2001-2012. Taflan sýnir öll þau lönd sem nú eru í Evrópusambandinu og birtast gögn fyrst um land þegar það gengur í sambandið, hafi það gengið í sambandið eftir 2001, og eru gögn skyggð fyrir þau ár sem land er meðlimur í evrusamstarfinu.

Framan af tímabilinu voru vergar skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu mestar á Ítalíu og í Grikklandi, eða 104-108% af vergri landsframleiðslu. Á síðari hluta tímabilsins jukust skuldir hraðar í Grikklandi og í lok tímabilsins eru þær komnar í 157% af vergri landsframleiðslu, eftir að hafa mest orðið 170% af vergri landsframleiðslu árið 2011. Vergar skuldir hins opinbera á Ítalíu voru hins vegar 127% af vergri landsframleiðslu í lok árs 2012.

Almennt má segja vergar skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hafi hækkað í löndum Evrópusambandsins það tímabil sem hér skoðunar, fyrir utan Belgíu, Danmörku og Svíþjóð. Einna mest var aukningin á Írlandi og í Portúgal, og fór hlutfallið á Írlandi úr 35 í 117% og í Portúgal úr 54 í 124%. Aukning var mest á seinni hluta tímabilsins hjá þessum löndum.

Tafla 12 Afgangur af rekstri (vinstra megin) og vergar skuldir (hægra megin) hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, 2001-2012 (%)

Land	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austurríki	0 67	-1 66	-2 65	-4 65	-2 64	-2 62	-1 60	-1 64	-4 69	-5 72	-3 73	-3 74
Belgía	0 107	0 103	0 98	0 94	-3 92	0 88	0 84	-1 89	-6 96	-4 96	-4 98	-4 100
Bretland	0 37	-2 37	-4 39	-4 40	-3 42	-3 43	-3 44	-5 52	-11 67	-10 78	-8 84	-6 89
Búlgarí							1 17	2 14	-4 15	-3 16	-2 16	-1 19
Danmörk	2 50	0 50	0 47	2 45	5 38	5 32	5 27	3 33	-3 41	-3 43	-2 46	-4 45
Eistland				2 5	2 5	3 4	2 4	-3 5	-2 7	0 7	1 6	0 10
Finnland	5 43	4 42	3 45	3 44	3 42	4 40	5 35	4 34	-3 44	-3 49	-1 49	-2 54
Frakkland	-2 57	-3 59	-4 63	-4 65	-3 66	-2 64	-3 64	-3 68	-8 79	-7 82	-5 86	-5 90
Grikkland	-5 104	-5 102	-6 97	-8 99	-5 100	-6 106	-7 107	-10 113	-16 130	-11 148	-10 170	-9 157
Holland	0 51	-2 51	-3 52	-2 52	0 52	1 47	0 45	1 59	-6 61	-5 63	-4 66	-4 71
Írland	1 35	0 32	0 31	1 29	2 27	3 25	0 25	-7 44	-14 64	-31 91	-13 104	-8 117
Ítalía	-3 108	-3 105	-4 104	-4 104	-4 106	-3 106	-2 103	-3 106	-6 116	-5 119	-4 121	-3 127
Kýpur				-4 71	-2 69	-1 65	4 59	1 49	-6 59	-5 61	-6 72	-6 87
Letland				-1 15	0 13	-1 11	0 9	-4 20	-10 37	-8 44	-4 42	-1 41
Litháen				-2 19	-1 18	0 18	-1 17	-3 16	-9 29	-7 38	-6 38	-3 41
Lúxemborg	6 6	2 6	1 6	-1 6	0 6	1 7	4 7	3 14	-1 16	-1 20	0 19	-1 22
Malta				-5 70	-3 68	-3 63	-2 61	-5 61	-4 67	-4 67	-3 70	-3 71
Pólland				-5 46	-4 47	-4 48	-2 45	-4 47	-8 51	-8 55	-5 56	-4 56
Portúgal	-5 54	-3 57	-4 59	-4 62	-7 68	-5 69	-3 68	-4 72	-10 84	-10 94	-4 108	-6 124
Rúmenía							-3 13	-6 13	-9 24	-7 31	-6 35	-3 38
Slóvakía				-2 42	-3 34	-3 31	-2 30	-2 28	-8 36	-8 41	-5 43	-5 52
Slóvenía				-2 27	-2 27	-1 26	0 23	-2 22	-6 35	-6 39	-6 47	-4 54
Spánn	-1 56	0 53	0 49	0 46	1 43	2 40	2 36	-5 40	-11 54	-10 62	-10 71	-11 86
Svíþjóð	2 55	-1 53	-1 52	1 50	2 50	2 45	4 40	2 39	-1 43	0 39	0 39	0 38
Tékkland				-3 29	-3 28	-2 28	-1 28	-2 29	-6 35	-5 38	-3 41	-4 46
Þýskaland	-3 59	-4 61	-4 64	-4 66	-3 69	-2 68	0 65	0 67	-3 75	-4 83	-1 80	0 81
Ungverjaland				-7 60	-8 62	-9 66	-5 67	-4 73	-5 80	-4 82	4 82	-2 80

Gögnin byrja það ár sem land gekk í sambandið, ef það gekk í það eftir árið 2001.

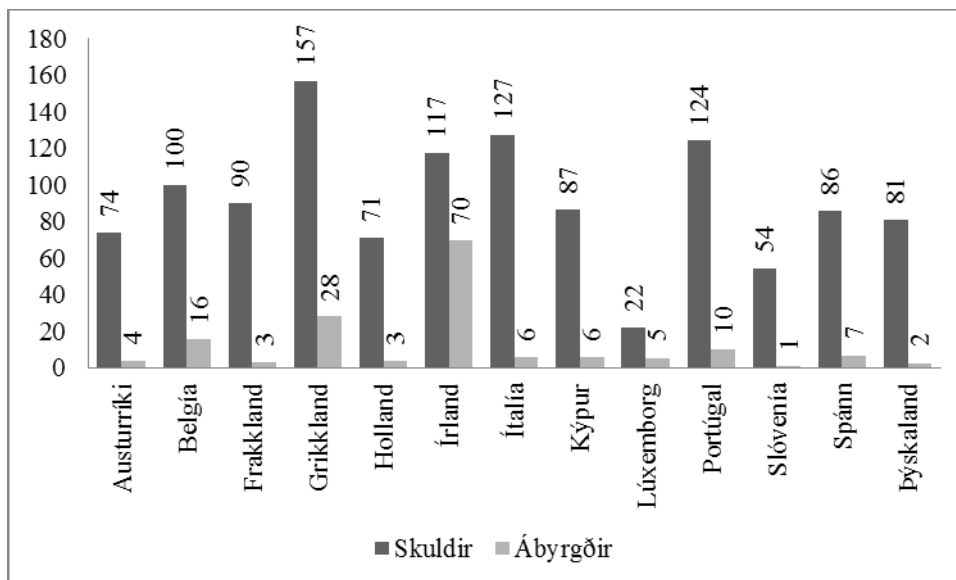
Heimild: Eurostat.

Ár sem evra er gjaldmiðill í landi.

Á þennan list yfir lönd Evrópusambandsins vantar Króatíu, sem gekk í Evrópusambandið árið 2013.

Tölur um skuldastöðu einstakra ríkja segja ekki alla söguna um mögulega greiðsluþörf í framtíðinni. Í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 þurftu ríkissjóðir margra Evrópusambandslanda að gangast í ábyrgðir fyrir banka í löndum sínum. Eftirfarandi tafla sýnir vergar skuldir hins opinbera í evrulöndum, sem veittu slíkar ábyrgðir, í lok árs 2012 ásamt ábyrgðum sem ríkissjóðir þeirra gengust í árin 2008-2012 sem hlutfall af vergri landsframleiðslu:

Mynd 17 Hlutfall vergra skulda í lok árs 2012 og veitra ábyrgða fyrir banka árin 2008-2012 sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (%)



Heimild: Eurostat og ECB Monthly Bulletin, júní 2013³⁸

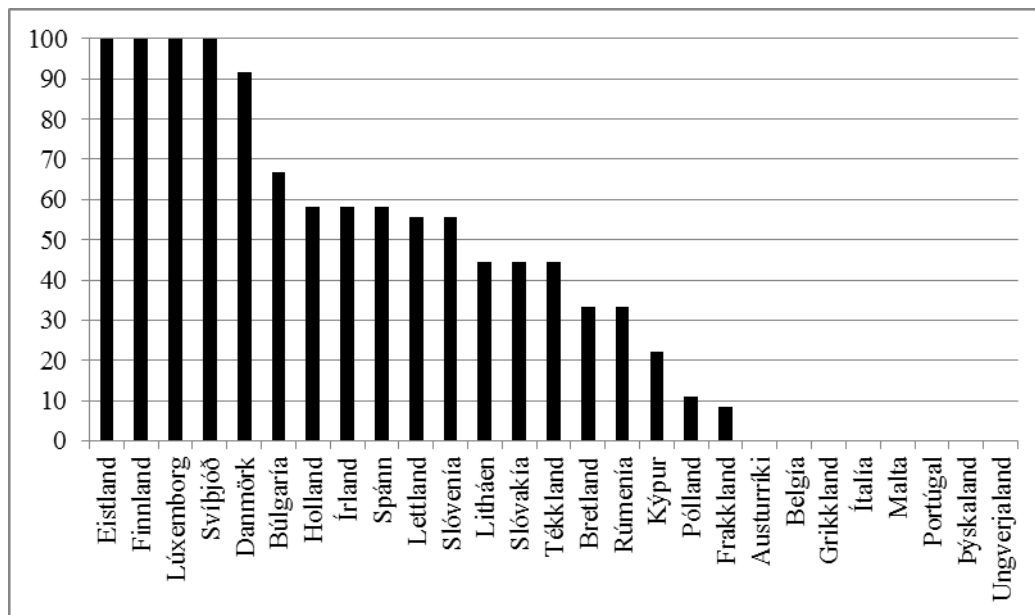
Eins og sjá má eru ábyrgðirnar mestar á Írlandi, eða 70% af vergri landsframleiðslu. Næst mestar eru ábyrgðirnar í Grikkland, eða 28%, og síðan í Belgíu, eða 16%. Þurfi ríkissjóðir þessara landa að greiða þær fjárhæðir sem þeir ábyrgjast fyrir banka í löndum sínum, þá mun greiðsluþörf hins opinbera í framtíðinni, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, verða 186% af vergri landsframleiðslu á Írlandi, 185% í Grikklandi og 116% í Belgíu.

Maastricht skilyrðin um opinber fjármál

Þegar taflan er skoðuð kemur í ljós að aðeins fjögur lönd Evrópusambandsins hafa náð því marki um hlutfall skulda sem nefnt er í Maastrichtsamningnum árin sem hér eru til skoðunar. Þetta eru Eistland, Finnland, Lúxemborg og Svíþjóð. Athygli vekur að Þýskaland hefur aldrei náð markinu um opinber fjármál og að Frakkland hefur aðeins einu sinni gert það á því tímabili sem hér er til skoðunar. Eftirfarandi mynd sýnir hversu oft einstök lönd náði markmiði um hlutfall skulda á því tímabili sem hér er til, sem hlutfall af fjölda ára sem þau hafa verið í sambandinu:

³⁸ Economic and Monetary Developments, ECB Monthly Bulletin, June 2013.

Mynd 18 Hlutfall ára sem land uppfyllti markmið Maastricht samningsins um opinber fjármál árin 2001-2012 (%)



Heimild: Eurostat og eigin útreikningar

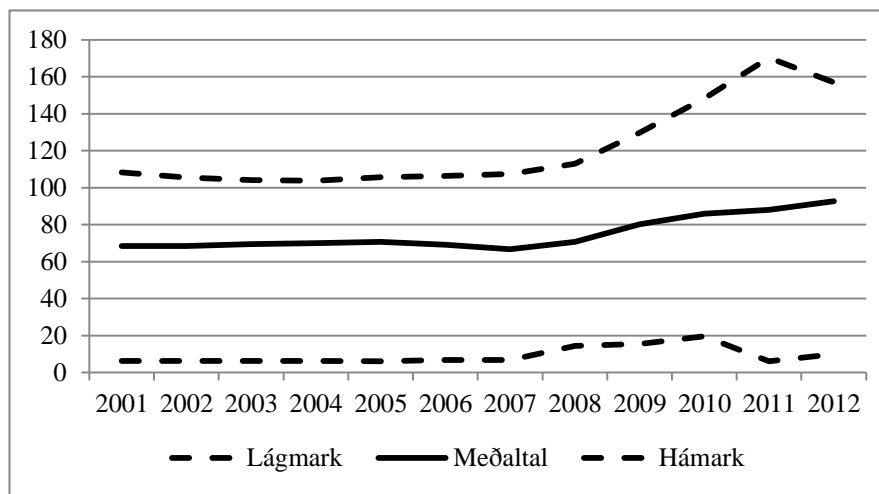
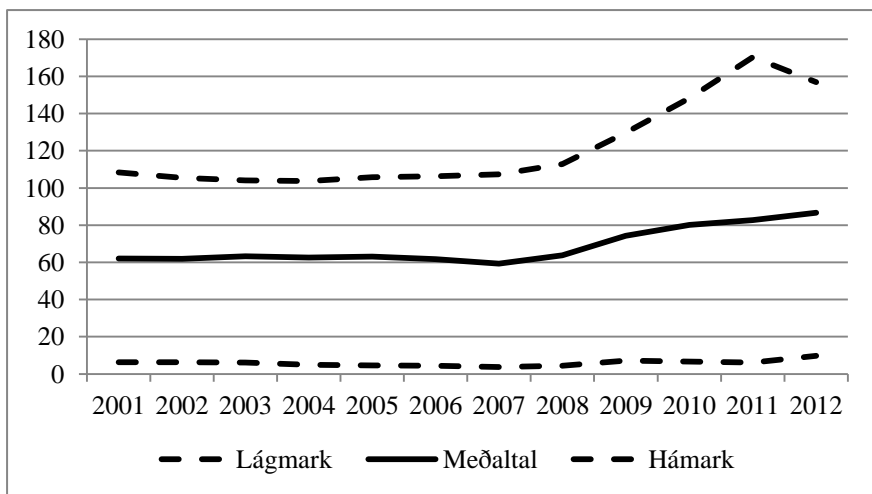
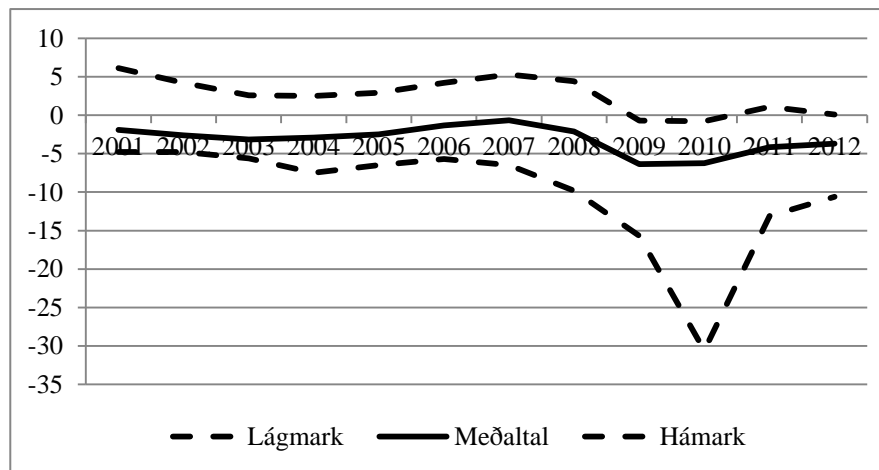
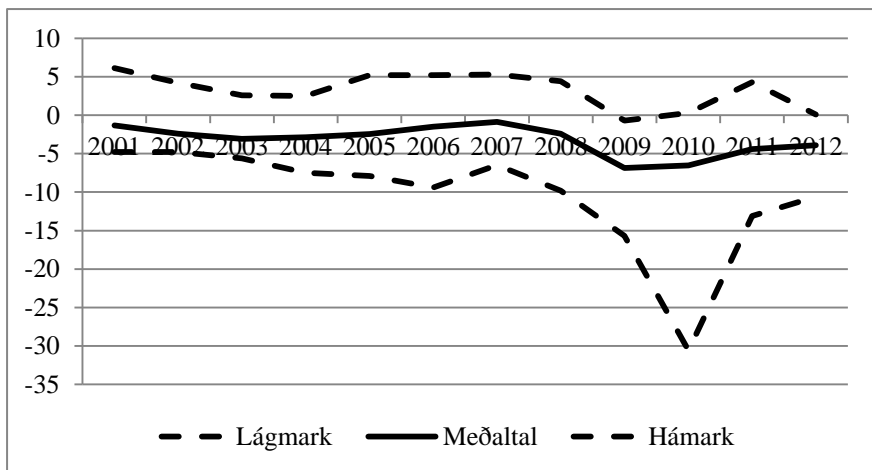
Eins og sjá má á myndinni þá hafa fimm af ellefu stofnríkjum evrópska myntsamstarfsins aldrei náð markmiði Maastricht-samningsins um opinber fjármál.³⁹ Eins og fjallað er um að framan, þá var Stöðugleika og hagvaxtarsamkomulagið endurskoðað árið 2011 með það að markmiði að stuðla betur að því að löndin næðu markmiði Maastricht-samningsins um opinber fjármál.

Þróunin í Evrópusambandinu

Upplýsingarnar í töflu 12 má nota til þess að draga ályktun um þróun opinberra fjármála í Evrópusambandinu. Til þess að gera það er gagnlegt að skoða þróun veginna meðaltala afgangs af rekstri hins opinbera og vergra skulda sem hlutfall af vergri landsframleiðslu í löndum evrusvæðisins og Evrópusambandsins ásamt hæstu og lágstu gildum fyrir þessar breytur á hverjum tíma. Þetta er sýnt á mynd 19 á næstu blaðsíðu.

Eins og sjá má á myndinni voru meðaltölin og munur á hæstu og lágstu gildum fyrir afgang- og skuldahlutföllin nokkuð stöðug til ársins 2008, bæði fyrir lönd Evrópusambandsins og evrusvæðisins. Eftir 2008 virðast meðaltöl afgangshlutfallanna lækka og skuldahlutfallanna hækka auk þess munur á hæstu og lágstu gildum virðist aukast. Skýringar á þessu má leita í efnahagslögðinni sem hófst um það leiti, sem leiddi af sér minni hagvöxt og minni aukningu skatttekna hins opinbera, auk þess sem ríkissjóðir sumra Evrópusambandslanda hafa þurft að taka á sig kostnað til þess að koma bankakerfum landa sinna til hjálpar.

³⁹ Stofnríkin eru Austurríki, Belgía, Finnland, Frakkland, Þýskaland, Írland, Ítalía, Lúxemborg, Holland, Portúgal og Spánn.



Heimild: Eurostat og eigin útreikningar

Mynd 19 Hlutfall afgang af rekstri hins opinbera (að ofan) og vergra skulda (að neðan) af vergri landsframleiðslu á evru- (vinstra megin) og Evrópusambandsvæðinu (hægra megin) árin 2001-2012 (%)

Samkvæmt þessu hefur halli á rekstri hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu aukist undanfarin ár auk þess sem vergar skuldir hafa aukist. Af þessu má draga þá ályktun að staða opinberra fjármála hafi versnað undanfarin ár, bæði á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu. Jafnframt hefur samleitni opinberra fjármála minnkað meðal evru- og Evrópusambandslandanna, en það má sjá af því að munur á hæstu og lægstu gildum hefur aukist.

Maastricht skilyrðin

Gera má ráð fyrir að verri staða opinberra fjármála undanfarin ár komi fram í hversu vel Maastricht skilyrðin varðandi opinbera fjármál hafa haldið. Mynd 20 á næstu blaðsíðu sýnir þróun hlutfalls landa evrusvæðisins og Evrópusambandsins þar sem Maastricht skilyrðin fyrir afgang af rekstri hins opinbera og vergar skuldir hafa haldið undanfarin ár.

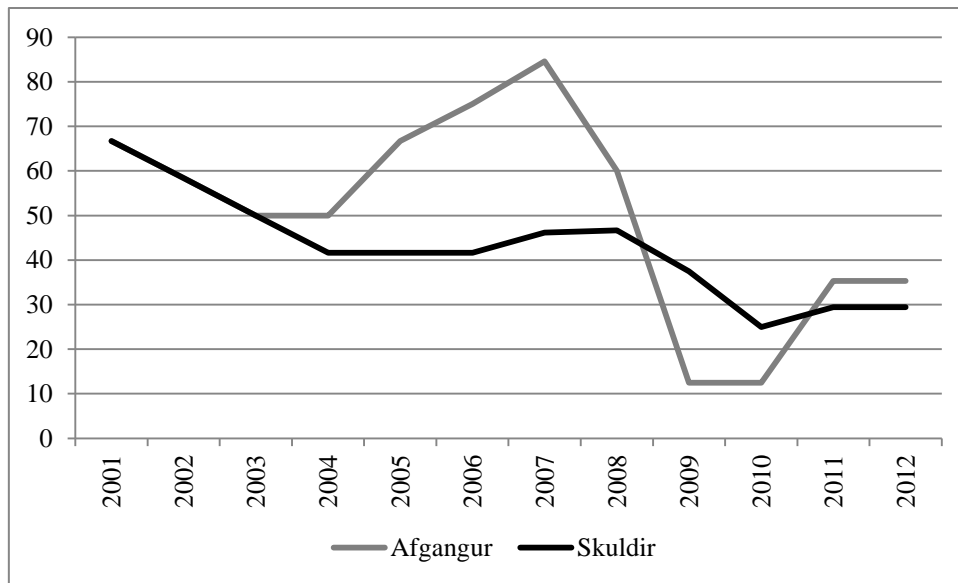
Myndin sýnir snarpa lækkun á hlutfalli þeirra landa sem uppfylla skilyrðin um afgang af rekstri hins opinbera árið 2008, bæði á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu, og meðfylgjandi lækkun á hlutfalli landa uppfylla skilyrðin um vergar skuldir hins opinbera.

3.2.2 Niðurstöður og horfur

Löndum Evrópusambandsins hefur gengið misjafnlega að standa við Maastricht skilyrðin um lágmark afgang af rekstri hins opinbera og hámark vergra skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og hefur hlutfall landa sem uppfylla ekki skilyrðin hækkað undanfarin ár, sem endurspeglar verri stöðu hins opinbera bæði á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu. Þessi þróun er áhyggjuefni þar sem hún kann að auka þrýsting á Seðlabanka Evrópu að kaupa skuldir ríkjanna, sem felur í sér peningaprentun og aukna verðbólgu, sem síðan dregur úr trúverðuleika peningastefnu bankans.

Jafnframt er áhyggjuefni að samleitni í stöðu opinberra fjármála landa Evrópusambandsins og evrusvæðisins hefur minnkað, þar sem það kann að auk þrýsting að einstök lönd yfirgefi evrusamstarfið til þess að geta notað peningaprentun til þess að borga skuldir hins opinbera í viðkomandi landi.

Líklegt er, að með auknum hagvexti í löndum Evrópusambandsins muni staða opinberra fjármála batna. Hins vegar verður að hafa í huga að önnur vandamál sem steðja að opinberum fjármálum, eins og t.d. hækkun lífaldurs, mun krefjast enn meira aðhalds í opinberum fjármálum í löndum Evrópusambandsins en núverandi staða kallar á.



Heimild: Eurostat og eigin útreikningar

Mynd 20 Hlutfall evru- (ofan) og Evrópusambandslanda sem uppfylla Maastricht skilyrðin um afganga af rekstri hins opinbera og vergar skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu árin 2001-2012 (%)

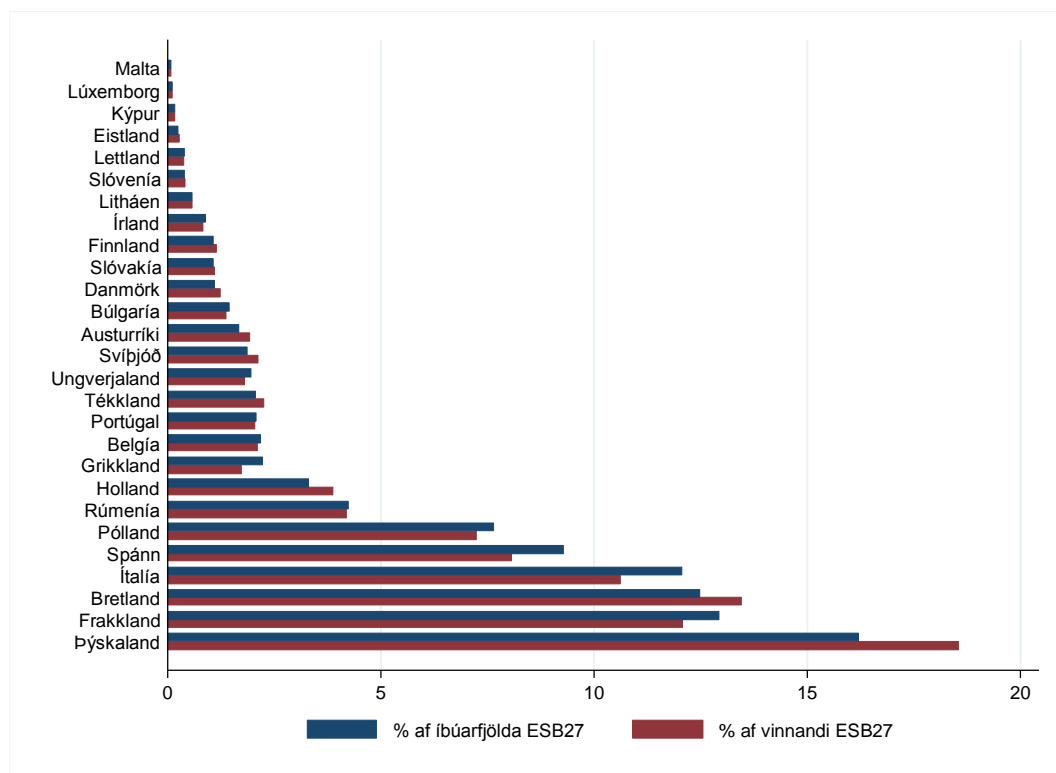
4 Vinnumarkaður í Evrópusambandinu

Í þessum kafla er fjallað um ýmis atriði sem tengjast vinnumarkaði Evrópu í heild sem og einstakra aðildarríkja. Ýmsar hagstærðir aðildarríkja Evrópusambandsins eru einnig bornar saman við önnur landsvæði og ríki, til að mynda Ísland, Noreg, Bandaríkin og Japan.

4.1 Sögulegur bakgrunnur

4.1.1 Íbúar Evrópusambandsins árið 2012

Evrópusambandið hefur verið í núverandi mynd frá 1. júlí 2013 þegar Króatía gekk í sambandið. Sambandið samanstendur af 28 ríkjum (ESB28)⁴⁰ og íbúar þess töldu rúmar 505 milljónir þann 1. janúar 2013. Árið 2012 bjó meira en 70% íbúa Evrópusambandsins í sex löndum; Þýskalandi (15,9%), Frakklandi (13,0%), Bretlandi (12,6%), Ítalíu (11,8%), Spáni (9,2%) og Póllandi (7,6%).



Heimild: Eurostat

Mynd 21 Íbúafjöldi aðildarríkja Evrópusambandsins árið 2012 sem hlutfall af heildaríbúafjölda í aðildarríkjum Evrópusambandsins, og fjöldi starfandi manna í aðildarríkjunum, sem hlutfall af heildarfjölda starfandi manna í sambandinu.

Af þessum 505,6 milljónum bjuggu rúm 93,1% íbúa aðildarríkja Evrópusambandsins í því ríki sem ríkisborgararéttur þeirra tilheyrði. Um 6,8% íbúa aðildarríkja Evrópusambandsins hafði erlendan ríkisborgararétt, en hann var óþekktur meðal einungis 0,1% íbúa. Af þeim sem skráðir voru sem erlendir ríkisborgarar komu 39% frá öðrum aðildarríkjum

⁴⁰ Austurríki, Belgía, Búlgaría, Króatía, Kýpur, Tékkland, Danmörk, Eistland, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Írland, Ítalía, Lettland, Litháen, Lúxemborg, Malta, Pólland, Portúgal, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Svíþjóð, Ungverjaland og Þýskaland.

Evrópusambandsins, en 61% frá löndum sem ekki voru aðildarríki Evrópusambandsins. Dreifing ríkisborgararéttar í einstökum ríkjum er þó mjög ólík.

Í tólf ríkjum voru færri en 5% íbúa erlendir ríkisborgarar en í fjórum löndum voru erlendir ríkisborgarar meira en 15% af íbúafjöldanum. Af aðildarríkjum Evrópusambandsins var hlutfall aðila með erlent ríkisfang hæst í Lúxemborg, eða um 43,8%. Mikill meirihluti erlendra ríkisborgara í Lúxemborg, rúm 86% hafði ríkisborgararétt í öðru aðildarríki Evrópusambandsins. Á hinn bóginn er stór hluti erlendra íbúa Eystrasaltsríkjanna ríkisborgarar ríkja sem ekki tilheyra Evrópusambandinu. Árið 2012 hafði Lettland þriðja stærsta hlutfall íbúa með erlendan ríkisborgararétt, 16,30%, en einungis 0,33% íbúa Lettlands höfðu ríkisborgararétt meðal annarra aðildarríkja Evrópusambandsins. Eistland hefur einnig nokkuð hátt hlutfall erlendra ríkisborgara, 15,67%, en Litháen hefur einungis 0,68% erlendra ríkisborgara. Eistland og Lettland skera sig úr hópi annarra ríkja í Austur-Evrópu sem almennt hafa lágt hlutfall erlendra ríkisborgara (minna en 5%). Á Norðurlöndum hafði Noregur hæst hlutfall íbúa með erlent ríkisfang, 8,22% en Finnland lægst, 3,36%. Hlutfallið á Íslandi, í Svíþjóð og í Danmörku var mjög svipað, 6,56%, 6,81% og 6,43%. Á Norðurlöndum var hlutfall íbúa með erlent ríkisfang tilheyrandi aðildarríkjum Evrópusambandsins hæst á Íslandi, 5,16% og hlutfall íbúa með erlent ríkisfang tilheyrandi aðildarríkjum utan Evrópusambandsins var hæst í Danmörku, 2,41%.

4.1.2 Starfandi fólk innan Evrópusambandsins árið 2012

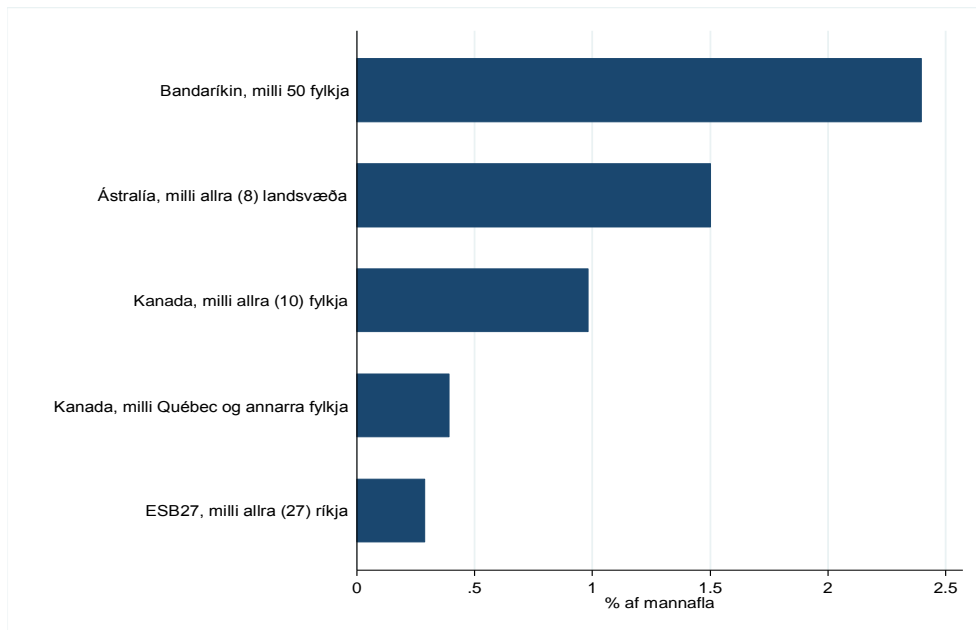
Árið 2012 var fjöldi vinnandi manna í aðildarríkjum Evrópusambandsins 211,6 milljónir, en hlutfall útlendinga meðal vinnandi fólks í aðildarríkjum Evrópusambandsins var herra en hlutfall erlendra íbúa í heild. Um 7,1% vinnandi manna í aðildarríkjum Evrópusambandsins hafði erlent ríkisfang og þar af 3,1% frá aðildarríkjum Evrópusambandsins. Því voru um 56,6% af vinnandi erlendum ríkisborgurum í Evrópusambandinu með ríkisborgararétt frá ríki sem ekki tilheyrir Evrópusambandinu en um 60,6% af erlendum íbúum ríkja Evrópusambandsins með ríkisborgararétt frá ríki ekki tilheyrandi Evrópusambandinu. Rúm 70% starfandi fólks í Evrópusambandinu bjuggu í 6 fjölmennustu ríkjunum. Flestir vinnandi menn bjuggu í Þýskalandi, eða 18,5% af starfandi mönnum í sambandinu. Þrátt fyrir að næstflestir íbúar hafi verið í Frakklandi, þá var fjöldi starfandi fólks í Bretlandi (13,5%) meiri en í Frakklandi (12,1%).

4.1.3 Búferlaflutningar

Hinn sameinaði markaður Evrópusambandsins á að tryggja frjálst flæði fólks, vöru, þjónustu og fjármagns á svæði sambandsins,⁴¹ en með frjálsum flæði vinnuaflds er vonast til þess að hagkvæmni aukist á þann veg meðal annars að vinnuafli flytjist af svæðum þar sem þess er ekki þörf til svæða í uppgangi. Því má ætla að samspil framboðs og eftirspurnar auki einsleitni hagstærða á borð við laun og atvinnuleysi á milli landa. Að sama skapi veitir fjórfrelsi innan Evrópska efnahagssvæðisins ríkisborgurum aðildarríkja Evrópusambandsins, Íslands, Liechtenstein og Noregs tiltölulega hindrunarlausan aðgang að vinnumarkaði Evrópusambandsins, Íslands, Liechtenstein og Noregs. Seðlabanki Íslands⁴² gerði nýlega úttekt á sveigjanleika og stofnanaumhverfi vinnumarkaða.

⁴¹ European Commission - The Internal Market and Services Directorate General. General policy framework. The EU Single Market thematic website: http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_en.htm

⁴² Seðlabanki Íslands. (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.



Heimild: OECD (2012)

Mynd 22 Flutningur innan valinna svæða árið 2010. ⁴³

Í alþjóðlegu samhengi virðist vera nokkur tregða á fólksflutningum ríkisborgara ESB-ríkjanna á milli aðildarríkja ESB. Árið 2010 flutti 0,3% vinnuafns ESB-ríkja á milli ESB-ríkjanna. Til samanburðar flutti um 1% íbúa Kanada á milli fylkja Kanada, 1,5% íbúa Ástralíu á milli landsvæða Ástralíu og um 2,4% íbúa Bandaríkjanna á milli fylkja Bandaríkjanna (sjá Mynd 22). Athyglisvert er að bera saman fólksflutninga á milli annars vegar allra fylkja Kanada sem var eins og áður var nefnt 1%, og hins vegar á milli Québec-fylkis og annarra fylkja í Kanada, sem var einungis 0,4%. Québec er eina fylki Kanada þar sem enska er ekki opinbert tungumál. Það má því segja að þessar tölur séu í takt við niðurstöður Bartz og Fuchs-Schündeln,⁴⁴ en þeir nota svæðisbundin gögn fyrir ESB-15 ríkin til þess að kanna hvort landamæri ríkjanna séu marktækar hindranir fyrir samþættingu vinnumarkaða.⁴⁵ Þeir komust að því að þrátt fyrir reglur um frjálst flæði vinnuafns þá myndi landamæri tregðu í fólksflutningum. Að sama skapi finna þeir hvorki vísbendingar um að Schengen-sáttmálinn né upptaka evrunnar hafi aukið flæði vinnuafns. Ennfremur komast þeir að því að svo virðist sem það séu ólík tungumál, og mögulega ólík menning, sem hindri samþættingu vinnumarkaða í Evrópu. Þannig hafa tungumála-landamæri⁴⁶ meiri áhrif á flæði vinnuafns en landfræðilegu landamærin ein og sér.

Nettófólksflutningar á hverja þúsund íbúa (e. Crude rate of net migration) hafa verið mismiklir á milli aðildarríkja Evrópusambandsins og sveiflast á milli tímabila. Árin 1980 til 2012 mátti sjá hlutfallslega mestan brottflutning meðal 27 aðildarríkja Evrópusambandsins fyrir árið 1991 frá Ungverjalandi en mesta hlutfallslegan aðflutning

⁴³ Í töflunni er notast við mannfjöldaflutninga fyrir Ástralíu, Bandaríkin og Kanada, en vinnuafnsflutninga fyrir ESB 27 ríkin, sem hlutfall af mannfjölda árið 2010 eða nýjustu tiltæku tölum.

⁴⁴ Bartz, K., & Fuchs-Schündeln, N. (2012). The role of boarders, languages, and currencies as obstacles to labor market integration. *European Economic Review*, 1148-1163.

⁴⁵ Sjá einnig: Puhani, P. A. (2001). Labour Mobility: An Adjustment Mechanism in Euroland? *Empirical Evidence for Western Germany, France and Italy*. *German Economic Review*, 2, 127–140.

⁴⁶ Í þeim skilningi að til að mynda Austurríki og Þýskaland tilheyri sama tungumálasvæði en Belgía innihaldi fleiri en eitt tungumálasvæði.

árið 1982 til Möltu. Í ljósi íbúafjöldans á Íslandi ætti ekki að koma á óvart að sveiflur þar hafi verið miklar á köflum og meiri en annars staðar á Norðurlöndum. Árin 2007 og 2008 var fjöldi aðfluttra umfram brottflutta tæp 20 á hverja þúsund íbúa á Ísland en árið 2009 mátti sjá svipaða stærð í fjölda brottflutta umfram aðflutta. Undir lok níunda áratugar síðustu aldar og fram á miðjan tíunda áratuginn voru miklir fólksflutningar til Þýskalands, en fólksflutningar til Spánar uxu hratt frá miðjum tíunda áratug síðustu aldar og fram að aldamótum. Eftir fjármálakreppuna varð viðsnúningur í fólksflutningi á Spáni, en árið 2012 fluttu fleiri frá ríkinu en til þess. Meðal annarra ríkja sem hafa lifað mikilla fólksflutninga eru Búlgaría, Eystrasaltsríkin og Rúmenía.

Aldurssamsetning aðildarríkja Evrópusambandsins er nokkuð ólík. Til að mynda var miðgildi aldurs (árið 2012) 41,5 ár meðal þegna Evrópusambandsins en einungis 35 ár á Írlandi þar sem miðgildi aldurs var lægst en 45 ár í Þýskalandi þar sem miðgildi aldurs var hæsts (Þennan mismun má að hluta útskýra með fæðingartíðni, þ.e. fjölda fæddra barna á hverja 1000 íbúa en hún er hæst á Írlandi, 15,7 en lægst í Þýskalandi, 8,4.). Aldurssamsetning og fæðingartíðni á Íslandi var árið 2012 nokkuð svipuð því sem sjá mátti á Írlandi.

4.1.4 Atvinnuþátttaka

Atvinnuþátttaka er skilgreind sem hlutfall starfandi einstaklinga og atvinnulausra af mannfjölda tiltekins markhóps. Árið 1980 var atvinnuþátttakan 63,3% meðal ESB15 ríkjanna, tæpum 5% meiri í Japan eða 68,2% og tæpum 10% meiri í Bandaríkjunum, 72,5%. Árið 2012 var hins vegar atvinnuþátttaka mjög svipað á öllum þremur landsvæðunum, á milli 73% og 74%. **Atvinnuþátttaka hefur verið mjög mikil á Íslandi síðustu ár (85,5% árið 2012)** og má að stórum hluta skýra það með háu atvinnustigi og mikilli atvinnuþátttöku kvenna. Atvinnuþátttaka í einstökum aðildarríkjum Evrópusambandsins hefur verið nokkuð ólík. Árið 1990 var atvinnuþátttaka meðal aðildarríkja Evrópusambandsins (ESB15) á bilinu 60% til 85%. Á Norðurlöndum og í Bretlandi hefur atvinnuþátttaka verið mikil, en hún hefur verið töluvert minni á Ítalíu og í Grikklandi. Aukin samleitni hefur þó átt sér stað í atvinnuþátttöku síðan á tíunda áratug síðustu aldar, en atvinnuþátttakan var á bilinu 65% til 80% árið 2012. Atvinnuþátttaka hefur til að mynda vaxið ört í tveimur af stærri hagkerfum Evrópusambandsins, Þýskalandi og Spáni. Árið 1990 var atvinnuþátttaka um 10 prósentustigum lægri í Þýskalandi en í Bretlandi og tæpum 20 prósentustigum lægri á Spáni. Árið 2012 var atvinnuþátttaka í þessum þremur löndum hins vegar mjög svipuð.

Aukna samleitni milli landa í atvinnuþátttöku má líklega að hluta til skýra með þróun í atvinnuþátttöku kvenna. Árið 1980 var atvinnuþátttaka kvenna í Hollandi einungis 36,1% en árið 2012 var hún rúmlega helmingi meiri, eða 74,3%. Aukin atvinnuþátttaka kvenna í Hollandi átti því stóran þátt í að hífa heildaratvinnuþátttöku þar í landi upp um 20% frá 1980 til 2012, úr 57,1% í 79,3%. Árið 2012 var hlutfallslegur munur á atvinnuþátttöku karla 1,2 sinnum meiri en kvenna í bæði Bandaríkjunum og Evrópu (ESB15), og í Japan var atvinnuþátttaka karla um 1,4 sinnum hærra en kvenna. Hvað aðildarríki Evrópusambandsins varðar þá var atvinnuþátttaka karla árið 1980 allt frá því að vera nánast sú sama og kvenna í það að vera 2,75 sinnum meiri. Árið 2012 var mismunurinn mestur á Möltu, þar sem atvinnuþátttaka karla var 1,63 sinnum meiri en atvinnuþátttaka kvenna. Meðal annarra ríkja Evrópusambandsins sem hafa á tímabili einkennst af hlutfallslega miklum mun á þátttöku kvenna og karla eru Spánn, Ítalía, Grikkland, Írland

og Malta. Lengi hefur hins vegar verið lítil munur á atvinnuþátttöku karla og kvenna á Norðurlöndum og í Austur-Evrópu.

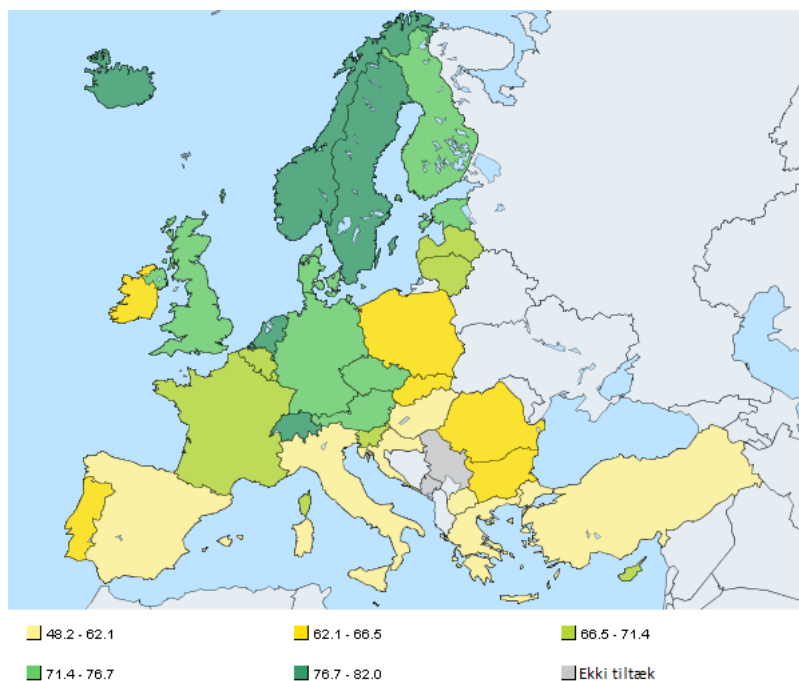
4.1.5 Atvinnustig

Atvinnustig er skilgreint sem hlutfall starfandi manna af fólki á vinnualdri.⁴⁷ Atvinnustig jókst í Evrópu frá miðjum tíunda áratug síðustu aldar og fram til ársins 2008 þegar það náði hámarki. Frá árinu 1995 til ársins 2008 hækkaði atvinnustig aðildarríkja Evrópusambandsins (ESB27) úr 60% í um 65,7%, en lækkaði næstu tvö árin og hefur um það bil staðið í stað frá 2010 í um 64%. Sögulega hefur atvinnustig verið lægra meðal aðildarríkja Evrópusambandsins en í Bandaríkjunum og Japan en hvað **hæst á Íslandi. Árið 2012 var atvinnustig á Íslandi tæp 80%**, 71% í Japan og 67% í Bandaríkjunum.

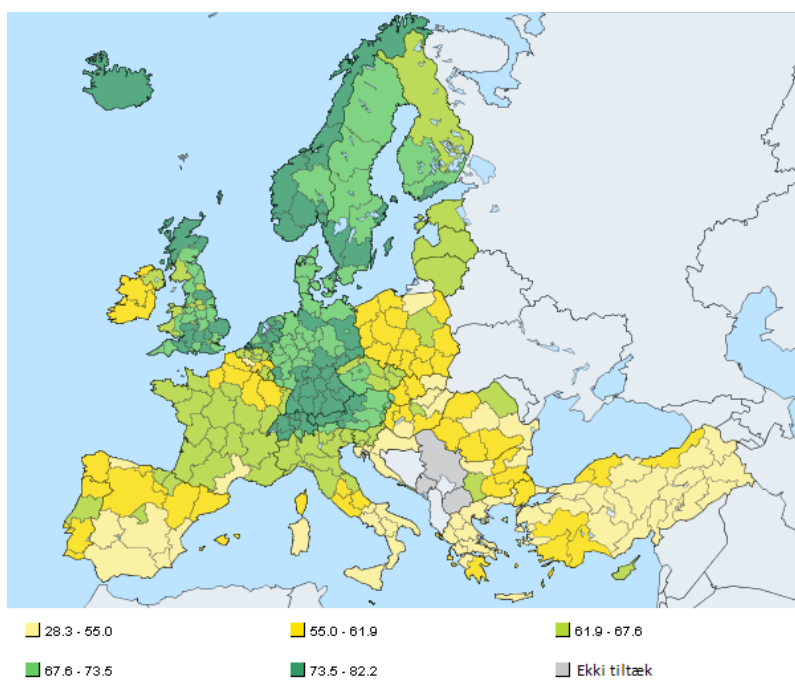
Þróun atvinnu í Evrópu og í Bandaríkjunum hefur verið nokkuð ólík. Nokkuð stöðugur vöxtur var á atvinnustigi í Evrópu frá miðjum tíunda áratug síðustu aldar og að fjármálahruni (2008) en atvinnustig í Bandaríkjunum féll hins vegar eftir aldamót. Atvinnustigið í Bandaríkjunum varð einnig fyrir meiri skelli á árunum eftir fjármálakreppuna (2008) en raunin varð í Evrópu. Atvinnustig aðildarríkja Evrópusambandsins í heild segir þó ekki mikið um einstök ríki, en mikinn mun má sjá á atvinnustigi meðal ríkja Evrópusambandsins. Mynd 23 sýnir atvinnustig (í %) í Evrópu árið 2012, en atvinnustig í Norður- og Vestur-Evrópu hefur að jafnaði verið hærra en í Suður- og Austur-Evrópu hin síðari ár. Ef litið er til fjölmennustu ríkja Evrópusambandsins hefur atvinnustigið í gegnum söguna verið hvað hæst í Þýskalandi, Bretlandi, Hollandi og í Tékklandi. Atvinnustig á Norðurlöndunum hefur einnig að jafnaði verið hátt, en lágt á Ítalíu, Póllandi, Ungverjalandi og Grikklandi. Atvinnustig á Spáni óx töluvert frá fyrri hluta tíunda áratugar síðustu aldar (var 46,9% árið 1995) til ársins 2007 þegar það náði hámarki, 65,6%. Síðan hefur atvinnustig á Spáni lækkað, og stóð í 55,4% árið 2012. Til samanburðar hefur atvinnustigið í Þýskalandi vaxið ár frá ári síðan 2004.⁴⁸

⁴⁷ Fólk á vinnufærum aldri hefur meðal flestra ríkja í Evrópu verið skilgreint sem fólk á aldrinum 15 til 64 ára. Á Íslandi og í Bretlandi hefur fólk á vinnufærum aldri verið skilgreint sem þýði einstaklinga á aldrinum 16 til 64 ára og var sama viðmið notað í Svíþjóð og á Spáni fram til ársins 2001.

⁴⁸ Annars vegar er Bretland (70,1 %), Austurríki (72,5 %), Danmörk (72,6%), Þýskaland (72,8 %), Svíþjóð (73,8 %), Holland (75,1 %) og Noregur (75,7 %), og hins vegar Slóvakía (59,7 %), Pólland (59,5 %), Rúmenía (59,5 %), Malta (59 %), Búlgaríja (58,8 %), Írland (58,8 %), Ungverjaland (57,2 %), Ítalía (56,8 %), Spánn (55,4 %), Grikkland (51,3 %) og Króatía (50,7 %). Flott að hafa þessar tölur, en hvað merkir annars vegar og hins vegar?



Mynd 23 Atvinnustig (%) í Evrópu árið 2012. Heimild: Eurostat.



Mynd 24 Svæðisbundið atvinnustig (%) ríkja í Evrópu árið 2012. Heimild: Eurostat.

Í heildina var atvinnustig hærra en 70% í sjö ríkjum Evrópusambandsins árið 2012 og í ellefu ríkjum var atvinnustig lægra en 60%. Það er þó ekki einungis milli ríkja sem má sjá mikinn mun í atvinnustigi. Breytileiki svæðisbundinnar atvinnu er mjög ólíkur milli ríkja í Evrópu. Mynd 24 sýnir svæðisbundið atvinnustig í Evrópu árið 2012. Stuðull fyrir dreifingu atvinnu (e. employment rate dispersion) mælir breytileika í svæðisbundinni atvinnu, í tilteknu ríki eða hópi ríkja, vegið með mannfjölda sérhvers svæðis. Árið 2012 var stuðullinn minni en 3% í Danmörku, Noregi, Hollandi, Svíþjóð og Portúgal, en 10,8% Spáni og 18% á Ítalíu. Önnur lönd lágu á bilinu 4% til 8,8% (t.d. Þýskaland 4%, Bretland 5,2%, Frakklandi, 6,7% og Belgía 8,5%).

4.1.6 Hlutastörf og unnar klukkustundir

Mismunur í meðaltali vinnustunda á mánuði í aðalstarfi hefur verið nokkur meðal aðildarríkja Evrópusambandsins. Þessi munur er að einhverjum hluta tilkominn vegna þess að hlutfall fólks í hlutastarfi er mjög ólíkt. Hvort sem allir vinnandi menn eru skoðaðir eða einungis fólk í fullri vinnu er fylgni á milli meðaltals mánaðarlegra vinnustunda karla og kvenna. Vinnutíminn hefur að jafnaði styst og má það að einhverju leyti útskýra með fjölgun fólks í hlutastarfi og minni yfirvinnu. Vinnutími Íslendinga, Grikkja og Portúgala hefur að jafnaði verið langur á meðan vinnustundir hafa verið færri í Bretlandi, Þýskalandi, Hollandi og í Skandinavíu.

Mikill munur er á vinnutíma karla og kvenna, en hátt hlutfall hlutastarfa í Bretlandi, Þýskalandi og Hollandi má að hluta til rekja til þess að breskar, þýskar og hollenskar konur hafa unnið færri stundir á viku en kynsystur þeirra í öðrum löndum Evrópu. Þetta á sérstaklega við um Holland þar sem meðaltal vinnustunda karla á mánuði var rúmlega 40% hærra en hjá konum árið 2012. Á hollenskum vinnumarkaði hafa einnig margir verið í hlutastarfi, bæði meðal karla og kvenna, en árið 2012 var um helmingur vinnandi fólks í Hollandi í hlutastarfi. Þrátt fyrir hátt meðaltal vinnustunda beggja kynja á Íslandi, er vinnutími karla á mánuði töluverðu lengri en vinnutími kvenna. Á síðari hluta tíunda áratugar síðustu aldar unnu karlar á Íslandi til að mynda um 50% lengur á mánuði að jafnaði en konur. Ríki Austur-Evrópu hafa sérstöðu hvað varðar kynjamun í lengd vinnutíma. Þessi ríki hafa einkennst af litlum mun á unnum klukkustundu karla og kvenna og samanborið við önnur ríki í Evrópu. Kynjamunurinn hefur einnig verið lítil í Skandinavíu samanborið við lönd sunnar í Evrópu.

4.1.7 Atvinnuleysi

Atvinnuleysi hefur að jafnaði verið mjög lítið á Íslandi og töluverðu minna en í Evrópu, en þar hefur atvinnuleysi almennt verið meira en í Bandaríkjunum og Japan. Atvinnuleysi í aðildarríkjum Evrópusambandsins (ESB15) var rúm 10% árið 1993 en minnkaði fram til upptöku evrunnar árið 1999. Frá aldamótum og til ársins 2008 sveiflaðist atvinnuleysi á milli 7,1% og 8,3% en hefur aukist síðan og var 10,6% árið 2012. Atvinnuleysi í Bandaríkjunum hefur að jafnaði verið minna. Á tíunda áratugnum var það á bilinu 3 til 5 prósentustigum minna en í aðildarríkjum Evrópusambandsins en munurinn minnkaði örliðið eftir aldamót og var þá á bilinu 2 til 3 prósentustigum minni. Atvinnuleysi jókst þó meira í Bandaríkjunum eftir fjármálakreppuna (2008) og var atvinnuleysi orðið mjög svipað í Bandaríkjunum og meðal aðildarríkja Evrópusambandsins árin 2009 og 2010. Bandaríski vinnumarkaðurinn hefur þó rétt betur úr kútnum en sá evrópski, og var atvinnuleysi 2,5 prósentustigum lægra í Bandaríkjunum en í aðildarríkjum Evrópusambandsins árið 2012. Eins og fram hefur komið þá einkenndist íslenskur vinnumarkaður af litlu atvinnuleysi frá níunda áratug síðustu aldar og fram að fjármálahruginu haustið 2008. Það má þó segja að atvinnuleysi á Íslandi hafi verið nokkuð sveiflukenndara en meðal ríkja Evrópusambandsins og í Bandaríkjunum. Það ætti ekki að koma á óvart þegar horft er til smæðar íslensks vinnumarkaðar. Árin 1983 til 2008 náði atvinnuleysi á Íslandi hámarki árið 1995, þegar það varð 5%. Atvinnuleysi náði svo nýju hámarki í kjölfar efnahagshrunsins árið 2010 er það varð 7,6%, en það hefur lækkað eftir það og var komið niður í 6% árið 2012. Atvinnuleysi í Japan lá á sama tímabili að jafnaði á milli atvinnuleysis í Bandaríkjunum og á Íslandi. Japanskur vinnumarkaður varð hins vegar fyrir minni skelli eftir fjármálahrunið og árið 2012 var atvinnuleysi í Japan einungis 4,3%.

Eins og bent var á að ofan þá dró úr atvinnuleysi og meiri samleitni mátti sjá í aðildarríkjum Evrópusambandsins fram að upptöku evrunnar árið 1999. Að sama skapi má segja að frá upptöku evrunnar og fram til ársins 2008 hafi samleitnin haldist í atvinnuleysi þessara ríkja, en eftir það hefur sundurleitni aukist. Meðal fjölmennustu aðildarríkja Evrópusambandsins hafa hvað mestar sveiflur í atvinnuleysi verið í Póllandi og Spáni. Um miðbik tíunda áratugar síðustu aldar fór atvinnuleysið á Spáni yfir 20% en var einungis 8,3% árið 2007. Það jókst aftur eftir fjármálahrunið og var orðið 25% árið 2012. Atvinnuleysi í Grikkland var að tæp 25% árið 2012. Til samanburðar hefur atvinnuleysi í Austurríki og Lúxemborg að jafnaði verið minna en 5% og haldist stöðugt. Atvinnuleysi í Þýskalandi, í Frakklandi, í Bretlandi og á Ítalíu hefur að sama skapi verið stöðugra en á Spáni, og að jafnaði verið á bilinu 5% og 10%.

Langtímaatvinnulausir einstaklingar eru hér skilgreindir sem einstaklinga sem hafa verið atvinnulausir í meira en ár. **Hlutfall langtímaatvinnuleysis hefur verið hærra í Evrópu en í Japan og Bandaríkjunum**, þó svo að aukin samleitni hafi átt sér stað á þessum svæðum eftir fjármálahrunið 2008 þegar atvinnuleysi jókst um allan heim. Um miðjan tíunda áratug síðustu aldar var hlutfall langtímaatvinnuleysis um 10% í Bandaríkjunum, tæp 20% í Japan, **en nálægt 50% í aðildarríkjum Evrópusambandsins** (ESB27). Árið 2012 var hins vegar hlutfall langtímaatvinnuleysis í aðildarríkjum Evrópusambandsins komið niður í 44,4%, en hafði farið upp í 38,5% í Japan og 29,3% í Bandaríkjunum. **Hlutfall langtímaatvinnuleysis hefur að jafnaði verið lágt á Íslandi í samanburði við þessa tilteknu vinnumarkaði, en árið 2012 var hlutfall langtímaatvinnuleysis á Íslandi 25,2%**. Hlutfall langtímaatvinnuleysis hefur þó verið nokkuð misjafnt í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Árin 1992 til 2012 var hlutfallið til að mynda á bilinu 10% til 60%. Í fjölmennustu aðildarríkjum Evrópusambandsins hefur hlutfallið að jafnaði verið hæst á Ítalíu og í Þýskalandi, en vinnumarkaðir Slóvakíu, Króatíu og Írlands hafa einnig einkennst af háu hlutfalli langtímaatvinnuleysis. Hlutfall langtímaatvinnuleysis var til að mynda um 76,3% í Slóvakíu árið 2006, en þá glímdu um 10,3% þjóðarinnar við langtímaatvinnuleysi. Í samanburði við önnur Evrópuríki hefur hlutfall langtímaatvinnuleysis til dæmis verið lágt á Norðurlöndunum og Kýpur.

4.1.8 Skattar

Skattur er skilgreindur sem summa tekjuskatts (af vergum launatekjum (e. gross wages)) og almannatryggingagreiðslna (e. social security contributions) að frádregnum sérhverjum bóttum í formi peningagreiðslna (e. universal cash benefits) og skattahlutfall er skilgreint sem prósentu tiltekens skatts af vergum tekjum. Skattahlutfallið er því neikvætt ef peningagreiðslurnar eru hærri en samanlagður tekjuskattur launþegans og aðrar almannagreiðslur en ýmsar niðurgreiðslur, svo sem í heilbrigðis- og skólakerfinu eru undanskildar.

Þessi tegund skattbyrði er almennt hærri að meðaltali meðal aðildarríkja Evrópusambandsins en í Bandaríkjunum. Skattbyrði barnlausra og með 67% af meðaltekjum sveiflaðist í kringum 26% í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Skattbyrði sama hóps var 6,6 prósentustigum lægri í Bandaríkjunum en í aðildarríkjum Evrópusambandsins 2012 og hafði munurinn tvöfaldast á nokkrum árum. Skattbyrðin jókst hins vegar í Japan þar sem hún var 15,5% árið 2001 en árið 2012 var hún 19,7%, eða 0,1 prósentustigi hærri en í Bandaríkjunum. Skattbyrði einstæðra foreldra með tvö börn og 67% af meðaltekjum sveiflaðist í kringum 10% meðal aðildarríkja Evrópusambandsins árin 2001 til 2012 og segja má að skattbyrðin í Japan hafi sveiflast um skattbyrði

aðildarríkja Evrópusambandsins sama tímabil. Skattbyrðin í Bandaríkjunum var hins vegar öllu minni, fór lægst í -6,0% en hæst í 1,44%. Minnstur munur var á milli þessara þriggja hagkerfa ef skattbyrgði pars með tvö börn, þar sem annar einstaklingurinn þénaði 100% af meðaltekjum en hinn 33%. Í aðildarríkjum Evrópusambandsins sveiflaðist skattbyrðin á milli 19,4% og 20,9% en í Japan og Bandaríkjunum á milli 12,0% og 17,7%. Skattbyrði allra þessa hópa hækkaði hins vegar mikið frá 2001 til 2012. Í samanburði við meðaltal aðildarríkja Evrópusambandsins, Bandaríkin og Japan þá var tiltekið skatthlutfall ávallt með því lægsta á Íslandi í upphafi tímabils en með því hæsta árið 2012.

Skattbyrði tiltekinna hópa var mjög misjöfn í Evrópu. Í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi er svipuð skattbyrði og að meðaltali í ríkjum Evrópusambandsins. Sama gildir um Danmörku fyrir hóp einstæðra foreldra með tvö börn, en annars er skattbyrðin hærri í Danmörku. Ef fjölmennustu aðildarríki Evrópusambandsins eru skoðuð sést að skattbyrði þessara hópa hefur almennt verið mikil í Þýskalandi en lítil á Spáni. Skattbyrðin er mjög lítil á hópa barnafólks í Tékklandi, Eistlandi og Írlandi. Skattahlutfallið á einstæða foreldra með tvö börn og 67% af meðaltekjum minnkaði mikið yfir tímabilið í Litháen, var til að mynda 19,3% árið 2001 en -21,6%, 9 árum síðar, árið 2010.

Skattafleygurinn er skilgreindur sem summa tekjuskatts á vergar launatekjur og almannatryggingagreiðslna (e. social security) greiddra af launþega og af vinnuveitanda, sem hlutfall af launakostnaði í heild. Launakostnaður er skilgreindur sem summa vergra launatekna launþegans, almannatryggingagreiðslna og launaskatts (e. payroll tax) greidds af vinnuveitanda.

Ef litið er til tímabilsins frá 2001 til 2012 sést að í Bandaríkjunum sveiflaðist skattafleygur á milli 26,6% og 28,2%, í Japan var fleygurinn 23,5% árið 2001 en óx til ársins 2012 þegar hann var 29,9%. Meðaltal skattfleygsins fyrir aðildarríki Evrópusambandsins sveiflaðist hins vegar um 40%. Í samanburði við aðildarríki Evrópusambandsríkjanna var tiltekið hlutfall lágt á Íslandi. Tiltekinn skattafleygur jókst um níu prósentustig á Íslandi frá árinu 2001 til ársins 2012 þegar hann var 29,9% og var þá svipaður því sem mátti sjá í Japan. Skattfleygurinn var nokkuð ólíkur á milli ríkja Evrópusambandsins. Hann var hlutfallslega stór í Þýskalandi þar sem hann sveiflaðist á milli 44,9% og 47,9% en var töluvert minni á Írlandi þar sem hann sveiflaðist á milli 20,1% og 24,6%. Tiltekinn skattfleygur var svipaður meðaltali Evrópusambandslandanna í Danmörku og Finnlandi, lægri í Noregi og að jafnaði hærri í Svíþjóð.

4.1.9 Lágmarkslaun

Í júlí 2013 höfðu 21 af 28 aðildarríkjum Evrópusambandsins löggjöf um lágmarkslaun samkvæmt lögum (e. statute) eða innlendu samkomulagi milli atvinnugreina. Í Þýskalandi og á Kýpur eru lögbundin lágmarkslaun sem ná þó ekki til stórs meirihluta launþega, en í Austurríki, á Ítalíu og Norðurlöndunum er engin löggjöf um lágmarkslaun.⁴⁹ Á Norðurlöndunum, þar með talið á Íslandi, eru lágmarkslaun ákvörðuð í kjarasamningum. Lágmarkslaun geta því verið ólík milli atvinnuvega og starfsgreina og eru ekki bundin í lög. Lágmarkslaunin eiga við um brúttógreiðslur en fyrirkomulag þeirra er þó mjög ólíkt milli ríkja. Hollendingar voru fyrsta aðildarríki Evrópusambandsins til þess að innleiða löggjöf um lágmarkslaun, árið 1969 en af þeim löndum Evrópusambandsins sem innleitt hafa löggjöf um lágmarkslaun voru Bretar, árið 1999, og Írar, árið 2000, síðastir til þess að innleiða löggjöf. Ýmis gangur er á því til hverra löggjöfin nær. Í Hollandi nær

löggjöfin einungis til launþega innan einkageirans sem eru 21 árs eða eldri og á Írlandi nær löggjöfin til fullorðinna launþega sem hafa ákveðna reynslu. Í öðrum löndum nær löggjöfin annaðhvort til allra launþega eða allra launþega innan ákveðins aldurshóps. Algengast er að ýmist yfirvöld setji lágmarkslaun einhliða eða í samvinnu við stéttarfélag og vinnuveitendur en í Hollandi og Grikklandi eru lágmarkslaun þó sett með samningaviðræðum stéttarféлага og vinnuveitenda. Lágmarkslaun flestra þessara ríkja eru uppfærð ýmist einhliða af ríkisstjórn eða í samráði við stéttarfélag og vinnuveitendur, en í Belgíu, Grikklandi, Frakklandi, Lúxemborg, Möltu, Póllandi, Portúgal og Slóveníu eru lágmarkslaun þó ýmist uppfærð samkvæmt verðbólgu eða verðbólguþátt. Mismunandi háttur er á því við hvaða einingu lágmarkslaunin eru miðuð. Flest lönd hafa lögbundin mánaðarleg lágmarkslaun. Á Spáni eru lágmarkslaunin mánaðarleg og dagleg og í Grikklandi eru lágmarkslaun mánaðarleg nema fyrir verkamenn sem hafa dagleg lágmarkslaun. Í Búlgaríu, Eistlandi, Lettlandi, Litháen, Slóvakíu og Tékklandi eru lágmarkslaunin miðuð við mánuð og klukkustund en í Bretlandi, Frakklandi og Írlandi er einungis um lágmarkslaun á klukkustund.

Hægt er að bera lágmarkslaun á milli ríkja saman með ýmsum þætti. Þá liggur beint við að líta á upphæð lágmarkslauna í evrum þar sem hér er einkum litið til evrulanda. Þó ríkari lönd hafi almennt hærri lágmarkslaun í evrum talið er stig lágmarkslaun hinna ríku nokkuð ólík. Til að mynda voru lágmarkslaun að jafnaði um tvöfalt hærri í Frakklandi, Hollandi og Belgíu en á Spáni og Grikklandi. Lágmarkslaun í Bretlandi og í Bandaríkjunum hafa flest ár frá aldamótum legið á milli lágmarkslauna í Frakklandi og á Spáni. Meðal ríkja sem hafa haft hlutfallslega lág lágmarkslaun í evrum talið eru Búlgaríu, Rúmenía og Slóvakía. Á síðari helmingi ársins 2013 voru lágmarkslaun mæld í evrum hæst í Lúxemborg (1874,19€) en einungis um einn tólfti hluti af því í Búlgaríu (158,8€). Lágmarkslaun sem hlutfall af miðgildi launa tiltekinnna ríkja eru þó betri mælikvarði á möguleg áhrif lágmarkslauna á vinnumarkaði tiltekinnna ríkja. Lágmarkslaun flestra aðildarríkja Evrópusambandsins sem höfðu lögbundin lágmarkslaun voru á bilinu 30% til 40% af miðgildi launa. Bandaríkin eru meðal þeirra þar sem hlutfallið hefur verið nálægt 30 % en í Írlandi og Frakklandi hefur tiltekið hlutfall farið yfir 60%. Þó svo að lágmarkslaun geti aukið atvinnuleysi samkvæmt mörgum hagfræðilíkönum, þá benda margar rannsóknir til þess að áhrifin séu ýmist ómarktæk eða lítil.⁵⁰

4.1.10 Atvinnuleysisbætur

Hlutfall atvinnuleysisbóta af launum (e. net replacement rate) er mælikvarði á þær bætur sem einstaklingar fá þegar þeir eru atvinnulausir sem hlutfall af þeim tekjum sem þeir höfðu á meðan þeir unnu. Tiltekið hlutfall var árin 2001 til 2011 töluvert herra á Íslandi og í Japan (56% til 73%) en í Bandaríkjunum (27% til 38%). Tiltekið hlutfall aðildarríkja Evrópusambandsins var á bilinu 20% til 80%. Hlutfallið var hvað hæst á

⁵⁰ Sjá til dæmis:

Lee, D. S. (1999). Wage Inequality in the United States During the 1980s: Rising Dispersion or Falling Minimum Wage? *The Quarterly Journal of Economics* , 114 (3), 977-1023.

Machin, S., Manning, A., & Rahman, L. (2003). Where the Minimum Wage Bites Hard: The Introduction of the UK National Minimum Wage to a Low Wage Sector. *Journal of the European Economic Association* , 1 (1), 154-180.

Dolton, P., Bondibene, C. R., & Wadsworth, J. (2012). Employment, inequality and the UK national minimum wage over the medium-term. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* , 74 (1), 78-106.

OECD. (1998). Making the most of the minimum: Statutory minimum wages, employment and poverty. *Employment Outlook 1998*.

Norðurlöndunum, í Hollandi og á Írlandi (60% til 80%) en lægst á Ítalíu (21% til 25%) auk þess sem það var lágt í Grikklandi.

4.2 Þróun síðustu ára og útlit

Hér að ofan hefur verið gerð grein fyrir helstu atriðum varðandi vinnumarkað í Evrópusambandinu. Þá er rétt að huga nánar að þróun á atvinnumörkuðum síðustu ára og hvernig útlitið er til næstu ára.

4.2.1 Atvinnuþátttaka og atvinnustig

Atvinnuþátttaka meðal aðildarríkja Evrópusambandsins (ESB28) jókst frá árinu 2007 til 2012. Þetta má að hluta rekja til aukinnar atvinnuþátttöku kvenna úr um það bil 67% í tæp 70%, á meðan atvinnuþátttaka karla hefur sveiflast í kringum 83%. Mismunur á atvinnuþátttöku kynjanna dróst einnig saman, að stórum hluta vegna þess að atvinnustig karla lækkaði úr tæpum 78% í rúm 74% en atvinnustig kvenna stóð nokkurn veginn í stað í um 62%. Ýmsar skýringar geta verið á aukinni atvinnuþátttöku kvenna. Í fyrsta lagi er líklegt að svigrúm fyrir heimavinnandi fólk minnki ef raunlaun lækka. Í öðru lagi má ætla að fólk sjái öryggi í því að hafa báða aðila í sambúð á vinnumarkaði þegar líkur á atvinnuleysi aukast. Þessi þróun er nokkuð ólík því sem sjá mátti í Bandaríkjunum eftir 2008 þar sem atvinnuþátttaka bæði karla og kvenna hefur minnkað. Þar má vera að fólk hafi einfaldlega gefist upp á að leita að atvinnu.⁵¹ Þróun í atvinnuþátttöku og atvinnustigi í einstakum ríkjum má að einhverju leyti skýra með efnahagsástandi þeirra. Kynjabil í atvinnuþátttöku dróst til að mynda nokkuð saman á Spáni, í Portúgal og Grikklandi, aðallega vegna þess að atvinnustig karla minnkaði. Í löndum sem sýnt hafa góðan bata síðustu ár hefur bilið hins vegar aftur aukist, til að mynda í Litháen og Lettlandi. Vinnuframboð aldraðra jókst einnig eftir fjármálahrunið (2008) og geta ýmsar skýringar verið á því. Í fyrsta lagi áttu sér stað breytingar á stofnanaumhverfi bótasjóða, skattakerfa og lífeyrissjóða sem leiddu til þess að eldra fólk frestaði því að fara á ellilífeyri. Einnig má vera að væntingar fólks um umfang eftirlauna hafi lækkað þar sem ýmsir eftirlaunasjóðir töpuðu á efnahagslægðinni.⁵¹

Eins og nefnt var að ofan var meiri samdráttur í atvinnustigi í Bandaríkjunum en í Evrópu upp úr 2008 þrátt fyrir að svipaður samdráttur hafi verið í framleiðslu. Vinnustundum fækkaði hins vegar meira á vinnumarkaði í Evrópu. Sum aðildarríki Evrópusambandsins gripu til ríkisstyrkja til þess að styrkja skammtímasamninga, en þær aðgerðir auðvelduðu vinnumörkuðum að laga sig að aðstæðum í fjölda klukkustunda fremur en í fjölda starfsfólks. Jafnframt má gera má ráð fyrir að aukið atvinnuleysi hefði orðið enn meira ef ekki hefði átt sér stað fækkun í fjölda vinnustunda. Þessar sömu aðgerðir höfðu þó þau áhrif að þegar framleiðni jókst árið 2009 varð viðbragð atvinnu í Evrópu minna en í Bandaríkjunum.⁵²

OECD spáir því að vinnuafl ESB15 ríkjanna muni árin 2013 til 2015 aukast ár frá ári úr tæpum 157,85 milljónum í 158,22 milljónir. Því er hins vegar spáð að eftir samdráttarskeið vinnandi fólks árin 2012 til 2014 úr tæpum 140,10 milljónum í 138,78 milljónir muni atvinna taka við sér árið 2015 og 139,50 milljónir manna vera í vinnu.

⁵¹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2011). Labour Market Developments in Europe - 2011. Brussel: European Union.

⁵² Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2013). Labour Market Developments in Europe, 2013. Brussels: European Union.

Sömu þróun er spáð á Spáni, Ítalíu og Grikklandi en OECD spáir því að vinnandi fólki í Þýskalandi og á Bretlandi muni árin 2012 til 2015 fjölga ár frá ári.⁵³

4.2.2 Atvinnuleysi

Segja má að leiðir Evrópu og Bandaríkjanna hafi skilið hvað atvinnuleysi varðar í kringum árið 2011. **Á meðan atvinnuleysi hefur aukist í Evrópu þá hefur jafnt og þétt dregið úr því í Bandaríkjunum.** Þróun atvinnuleysis í Evrópu hefur þó verið mjög mismunandi eftir löndum. Til að mynda má rekja tæp 40% af vexti í atvinnuleysi meðal aðildarríkja Evrópusambandsins árin 2009 til 2012 til Spánar, en framlag annarra ríkja er töluverðu minna. Að undanskildum Spáni má stærstan hluta rekja til Ítalíu, Grikklands, Frakklands og Bretlands, sem hvert um sig leggja til 10%. Eina ríkið þar sem að verulegu leyti dró úr atvinnuleysi meðal ríkja Evrópusambandsins var hins vegar Þýskaland, um 10%.⁵² Þróun atvinnuleysis á Íslandi tók viðsnúning á svipuðum tíma og í Bandaríkjunum og hefur lækkað jafnt og þétt frá árinu 2011, en frá fyrsta fjórðungi ársins 2012 hefur atvinnuleysi alltaf verið minna en á sama tíma árið á undan. Atvinnuleysi á Spáni hefur vaxið úr því að vera um 16% í byrjun árs 2009 í um 26% árið 2013 en meira en 5 prósentustiga vöxt mátti einnig sjá í Grikklandi og á Kýpur en þar var atvinnuleysi um mitt ár 2013 annars vegar rúm 27% og hins vegar tæp 16%. **Atvinnuleysi hefur aukist meira á evrusvæðinu en í öðrum ríkjum sambandsins.** Til að mynda hefur atvinnuleysi um það bil staðið í stað frá árinu 2010 í Bretlandi, Rúmeníu og Tékklandi og töliverð lækkun atvinnuleysis átt sér stað í Eystrasaltsríkjunum (Eistar tóku upp evru 1. janúar 2011). Atvinnuleysi á Norðurlöndunum hefur verið nokkuð stöðugt frá árinu 2010. Atvinnuleysi í Noregi er mjög lítið, sveiflaðist á milli 3% og 4% árin 2009 til 2013, en atvinnuleysi var að jafnaði mest í Svíþjóð og Finnlandi þar sem það sveiflaðist í kringum 8% en örlítið minna í Danmörku þó svo að atvinnuleysis hafi vaxið mest þar. Atvinnuleysi í aðildarríkjum Evrópusambandsins stóð hins vegar í stað frá fyrsta fjórðungi ársins 2013 og fram á þann þriðja á sama tíma og atvinnuleysi í evrulöndunum jókst úr 12,0% í 12,2%. Óbreytt atvinnuleysi meðal aðildarríkja Evrópusambandsins á sér skýringu í því að það dró nokkuð úr atvinnuleysi í hópi evrulausra ríkja, til að mynda í Lettlandi, Litháen og Ungverjalandi.

Okun-vensl lýsa sambandi hagvaxtar og breytinga í atvinnuleysi, en eins og fram kemur að neðan þá má að stórum hluta skýra ólíka þróun atvinnuleysis milli ríkja með ólíkri þróun hagvaxtar. Atvinnuleysi ungmenna hefur hins vegar verið um tvöfalt viðkvæmara fyrir hagvexti en heildaratvinnuleysi.⁵⁴ **Aukið atvinnuleysi meðal ungs fólks í Evrópu hefur einmitt verið sérstakt áhyggjuefni.** Árið 2012 var atvinnuleysi meðal ungmenna (einstaklinga yngri en 25 ára) í aðildarríkjum Evrópusambandsins 23%.⁵⁵ Frá árinu 1999 og til ársins 2008 var dreifing atvinnuleysis ungmenna í ESB15 ríkjunum nokkuð stöðug, að jafnaði á bilinu 5% til 25%, en síðan hefur sundurleitni aukist til muna, og árið 2012 var það á bilinu 8,1% til 55,3%. Atvinnuleysi ungmenna var meira en 25% í 13 aðildarríkjum Evrópusambandsins og einungis minna en 10% í Þýskalandi, Austurríki og Hollandi. Eðlilega helst atvinnuleysi ungmenna í hendur við almennt atvinnuleysi tiltekins ríkis. Því ætti ekki að koma á óvart að atvinnuleysi meðal ungmenna í Grikklandi og á Spáni er sér á báti. **Árið 2012 var atvinnuleysi ungmenna á Spáni 53,2%, en rúmum**

⁵³ OECD. (2013). OECD Economic Outlook, Volume 2013 Issue 2. Paris: OECD Publishing.

⁵⁴ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2013). Labour Market Developments in Europe, 2013. Brussels: European Union.

⁵⁵ Atvinnuleysi meðal ESB15 ríkjanna 22,3 prósent, sem var þó ekki nema 2,2 prósentustigum hærra en það var árið 1994

tveimur prósentustigum **hærra í Grikklandi, eða 55,3%**. Atvinnuleysi var einnig mikið í öðrum löndum þar sem hagvöxtur var veikur eins og á Ítalíu, í Portúgal og Slóveníu.

Hagvöxtur útskýrir þó ekki allan mun á þróun atvinnuleysis. **Einkennandi fyrir efnahagskreppuna 2008 var einmitt aukin og mikil sundurleitni í atvinnuleysi sem ekki var hægt að skýra með mun á hagvexti. Þetta átti sérstaklega við evruríkin.**⁵⁴ Ýmsar stofnanir vinnumarkaða eiga einnig hlut að máli. Til að mynda bendir úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til þess að aukning atvinnuleysis í niðursveiflu sé meiri ef vinnuverndarlöggjöf (e. employment protection legislation) er veikari (e. less strict), hlutfall lausráðinna (e. temporary workers) er hærra og ef hlutfall atvinnuleysisbóta í samanburði við meðaltal launa sé hærra.⁵⁶ Margt bendir einnig til þess að væntingar fólks á vinnumarkaði geti spilað veigamikinn þátt. Úttekt Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins bendir til þess að meira hafi dregið úr atvinnuleysi á milli ára 2011 og 2012 en Okun-vensl spá fyrir um meðal þeirra ríkja sem rétt hafa úr kútnum, til að mynda Eystrasaltsríkjum og Þýskalandi.⁵⁷ Á hinn bóginn hefur ástand vinnumarkaða verið verra en hagvöxtur ætti að gefa til kynna í ríkjum sem glímdu við skuldakreppu og hafa minnkað útlánaþenslu. Það getur þýtt að væntingar einstaklinga um efnahagshorfur hafi skipt máli. Einkum var mikill vöxtur í atvinnuleysi í ríkjum þar sem áhyggjur voru af viðsnúningi viðskiptajafnaðar og spennu á skuldabréfamarkaði. Að sama skapi má að hluta til skýra verra viðbragð atvinnuleysis ýmissa evruríkja við efnahagssumsvifum með aukinni óvissu varðandi efnahagshorfur og viðbrögð yfirvalda við skuldakreppuni.⁵⁸

Til þess að auka skilning á þróun atvinnuleysis er gott að skoða flæði fólks í atvinnuleysi og úr því. Líkur á því að missa vinnu (e. job destruction rate) jukust úr um 0,5% á fyrsta fjórðungi ársins 2008 í um 1% á fyrsta fjórðungi ársins 2009 en drógust svo saman um 0,2 prósentustig næsta árið og sveifluðust í kringum 0,8% út árið 2012. Líkur þess að finna vinnu (e. job creation rate) voru rúmlega 7% í byrjun árs 2008 en lækkuðu í tveimur þrepum til loka ársins 2012 þegar líkur þess að finna vinnu voru um 5%. Aukið atvinnuleysi síðan 2008 hefur því að auknum hluta stafað af því að erfiðara er að finna vinnu fremur en að hætta hafi vaxið á að fólk missi fólk missi vinnu. Þessu þróun hafði það í för með sér að hlutfall langtímaatvinnulausra af heildar mannafla jókst úr 3% árið 2008 í um 5% í byrjun árs 2013. Þessi áhrif hafa jafnframt komið fram í Beveridge-kúrvu aðildarríkja Evrópusambandsins, en Beveridge-kúrvan lýsir sambandi lausra starfa og stigi atvinnuleysis. Í samanburði við árin fyrir hrun⁵⁹ þá virðist Beveridge-kúrva evrulandanna hafa hliðrast út á við. Það er að segja, til þess að halda stigi atvinnuleysis óbreyttu þarf fleiri laus störf en áður. Þó er fullsnemmt að segja til um hvort hér er um kerfisbundna breytingu eða einungis tímabundið frávik að ræða.⁵⁷ Því er erfitt að segja til um hvort nýlegar vísbendingar um jákvæðar horfur í efnahagsmálum eru nægjanlegar til þess að draga úr atvinnuleysi.

Frá og með árinu 2009 hefur dregið úr hinni neikvæðu fylgni á milli aukningar launa og atvinnuleysis (það er, Phillips-kúrvan er flatari en hún var áður). Í samanburði við árin

⁵⁶ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. (April 2010). Rebalancing Growth. World Economic Outlook.

⁵⁷ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2013). Labour Market Developments in Europe, 2013. Brussels: European Union.

⁵⁸ Arpaia, A., & Turrini, A. (June 2013). Policy-related uncertainty and the euro- zone labour market. Economic Briefs (24).

⁵⁹ Sjá tildæmis Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013) fyrir úttekt á samaburði árána 1995 til 2008 annars vegar og 2009 til 2013 hins vegar.

fyrir hrun þá hefur miklu atvinnuleysi fylgt minni samdráttur í vexti launa. Á þessu geta verið ýmsar skýringar: ⁶⁰

Ef náttúrulegt atvinnuleysi á evrusvæðinu hefur aukist þá má ímynda sér að aukið atvinnuleysi hafi ekki jafn sterk áhrif á samkeppni um laus störf og áður og þar með að það hafi minni áhrif á launakröfur. Þetta er þó fullsnemmt að fullyrða um vegna sveiflukenns eðlis atvinnuleysis.

Verðbólguvæntingar breytast hægt (e. are anchored) og erfitt er að draga úr væntingum þegar 2% verðbólga er tíð.

Tregbreytanleiki nafnlauna niður á við eykst þegar laun hækka lítið.

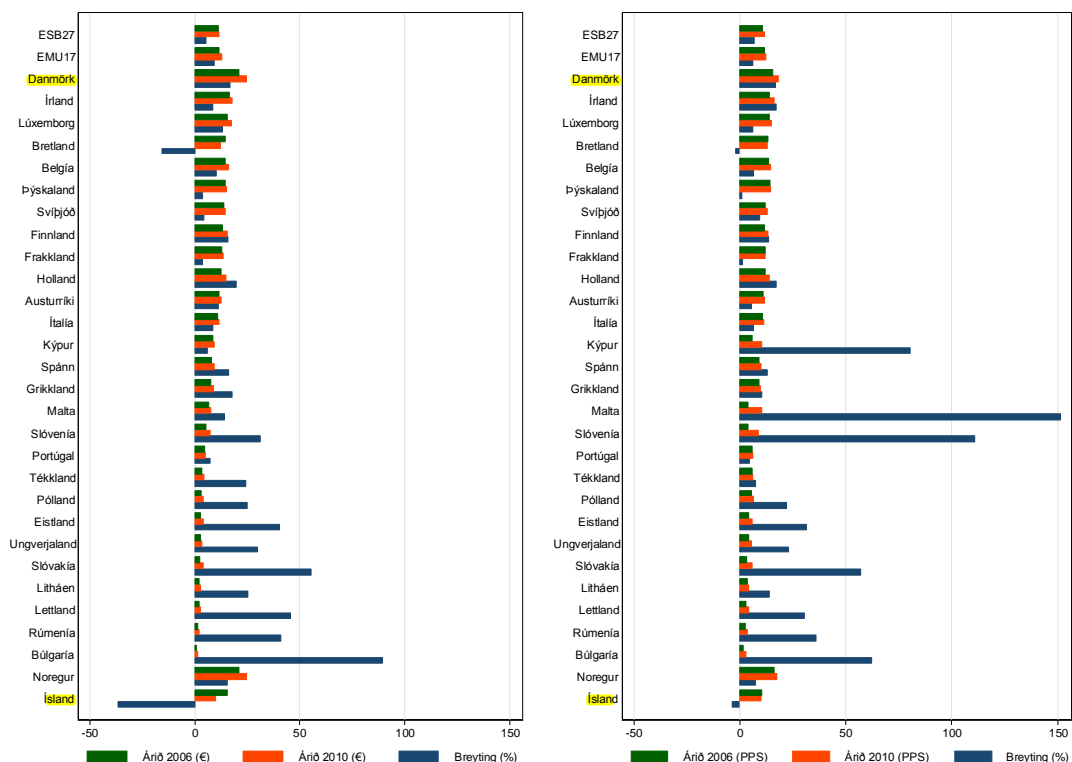
OECD spáir því að atvinnuleysi meðal ESB15 ríkjanna muni halda áfram að vaxa og ná hámarki, 12,1% árið 2014 en lækka í 11,8% árið 2015. Svipaðri þróun er spáð í Þýskalandi og á Ítalíu og meðal EMU15 ríkjanna í heild, það er, að atvinnuleysi muni aukast milli áráanna 2013 og 2014 en svo minnka aftur árið 2015. Því er jafnframt spáð að atvinnuleysi muni ná hámarki í Grikklandi og á Spáni árið 2013 en svo minnka eftir það til ársins 2015. Atvinnuleysisspár fyrir Bretland eru jákvæðari, en því er spáð að atvinnuleysi muni minnka ár frá ári til 2015 í 7,1%. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins spáir því hins vegar að atvinnuleysi meðal EMU18 ríkjanna muni standa í stað í 12,2% milli áráanna 2013 og 2014 en lækka aftur eftir það í 11,8% árið 2015. Spá Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er að jafnaði ögn jákvæðari fyrir einstaka ríki en spár OECD, en hún spáir því jafnframt að eftir vöxt atvinnuleysis ESB28 ríkjanna milli áráanna 2012 og 2013 úr 10,5% í 11,0% muni atvinnuleysi standa í stað til ársins 2014 en minnka aftur eftir það í 10,6% árið 2015. ⁶¹

4.2.3 Tekjur

Mikill landlægur munur er á launum fólks í aðildarríkjum Evrópusambandsins, sem og verðlagi, ýmsum kjörum og tekjudreifingu. Meðal aðildarríkja Evrópusambandsins árið 2006 var mestur munur á miðgildi vergs tímakaups (e. median gross hourly earnings) í evrum talið á milli Danmerkur (21,2€) og Lettlands (2,14€), um tífaldur, sjá Mynd 25. Fjórum árum síðar, árið 2010, var mestur munur á milli Danmerkur (24,97€) og Búlgaríu (1,52€), 16 faldur. Þess má geta að Búlgarar gengu í Evrópusambandið árið 2007 en árið 2006 var miðgildi vergs tímakaups í evrum í Danmörku 27 sinnum hærra en í Búlgaríu. Til þess að setja þessar tölur í samhengi er vert að athuga að árið 2006 hafði helmingur Dana að minnsta kosti 27 sinnum hærri tekjur í evrum en helmingur Búlgara. Minni munur er hins vegar ef tekjur eru mældar á jafnvirðisgengi (e. purchasing power standards). Danir höfðu hæst miðgildi vergs tímakaups mælt á jafnvirðisgengi árið 2006, tæplega 4,5 sinnum hærra en Lettar. Árið 2010 trónuðu Danir einnig á toppnum og höfðu um 5,5 sinnum hærra miðgildi tímakaups mælt í jafnvirðisgengi en Búlgarar.

⁶⁰ Sjá til dæmis Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2013). Labour Market Developments in Europe, 2013. Brussels: European Union. og Alþjóðagjarleyrissjóðurinn. (April 2013). Hopes, Realities, and Risks. World Economic Outlook.

⁶¹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2013). Labour Market Developments in Europe, 2013. Brussels: European Union. og OECD. (2013). OECD Economic Outlook, Volume 2013 Issue 2. Paris: OECD Publishing.



Heimild: Eurostat

Mynd 25 Miðgildi vergs tímakaups í evrum og á jafnvirðisengi árin 2006 og 2010.

Meðal sambandsríkja Evrópusambandsins jókst miðgildi vergs tímakaups um 6,7% en 6,2% meðal evruríkjanna frá 2006 til 2010. Miðgildi vergs tímakaups allra ríkja Evrópusambandsins nema Bretlands jókst frá 2006 til 2010. Á meðan miðgildi tímakaups launa á jafnvirðisengi í Bretlandi dróst saman um 2,0% varð gífurleg aukning á Möltu, rúm 151%. Vöxturinn var minni en 6% í fimm löndum,⁶² en meiri en 55% í 5 löndum Evrópusambandsins⁶³. Til samanburðar dróst miðgildi vergs tímakaups Íslendinga í evrum saman um 36,5% og á jafnvirðisengi um 3,7% saman um 3,7%. Í ljósi tregbreytanleika nafnlauna niður á við er ljóst að ólíklegt er að slík breyting hefði átt sér stað ef Íslendingar hefðu á sínum tíma verið með evruna. Ljóst er að þessi samdráttur í launakostnaði hefur bætt samkeppnisstöðu Íslendinga til muna.⁶⁴ Þar af leiðandi má velta því fyrir sér hver þróun atvinnuleysis hefði orðið eftir fjármálahrunið 2008 ef Íslendingar hefðu á þeim tímapunkti verið með evru. Slíkt er þó erfitt að segja til um nema með mikilli óvissu þar sem ekki er ljóst hvernig þróun íslenska hagkerfisins hefði litið út að öðru leyti fyrir fjármálahrunið (2008) ef Íslendingar hefðu verið í myntbandalaginu.

Að líta einungis á miðgildi eða meðaltala launa getur gefið óskýra mynd af stöðu vinnumarkaða. Í Bandaríkjunum og Evrópu hefur átt sér stað skautun (e. polarization) á vinnumörkuðum. Það er, vöxtur hefur átt sér stað í störfum sem krefjast annars vegar lítillar hæfni og hins vegar í störfum sem krefjast mikillar hæfni á meðan fækkun hefur átt sér stað í störfum sem krefjast meðal hæfni. Autor, Katz og Kearney fjalla um þróun í

⁶² Bretlandi, Þýskalandi, Frakklandi, Portúgal og Austurríki

⁶³ Möltu, Slóveníu, Kýpur, Búlgaríu og Slóvakíu. Þess ber að get að Búlgaríu gekk í Evrópusambandi árið 2007.

⁶⁴ Umfjöllun um launakostnað og samkeppnisstöðu er hér að neðan.

Bandaríkjunum á tíunda áratug síðustu aldar og fram á miðjan fyrsta áratug 21. aldar.⁶⁵ Nokkuð hefur verið birt af greinum sem sýna sömu þróun í Evrópu. Spitz-Oener⁶⁶ og Dustmann, Ludsteck og Schönberg⁶⁷ fjalla um þá þróun sem hefur átt sér stað í Vestur-Þýskalandi, Goos og Manning⁶⁸ fjalla um þróun í Bretlandi, og Oesch og Menés⁶⁹ taka fyrir Bretland, Þýskaland, Spán og Sviss. Veigamesta úttektin fyrir Evrópu er þó eflaust eftir Goos, Manning og Salomons⁷⁰ sem taka fyrir 16 Evrópuríki árin 1993 til 2006.⁷¹ Ýmsar kenningar hafa verið settar fram til þess að skýra þessa þróun. Í fyrsta lagi sú kenning að tækniframfarir síðastliðin ár hafi haft þau áhrif að ný tækni hafi komið í stað ýmissa starfa sem á einhvern hátt kröfðust endurtekningar (e. routinized work), til að mynda ýmis iðnaðar- og þjónustustörf.⁷² Í öðru lagi, að alþjóðavæðingin, og þá sérstaklega tilfærsla ákveðinna starfa úr landi (e. offshoring) hafi mótað samsetningu vinnuafls.⁷³ Í þriðja lagi hefur sú tilgáta verið sett fram að aukinn ójöfnuður hafi stuðlað að skautun á vinnumarkaði. **Tilgátan er sú að með auknum hluta tekna í höndum auðugra einstaklinga aukist eftirspurn eftir störfum sem krefjast lítillar hæfni. Hér er þá um að ræða ýmis þjónustustörf.**⁷⁴

⁶⁵ Autor, D. H., Katz, L. F., & Kearney, M. S. (2006). The Polarization of the U.S. Labor Market. *The American Economic Review*, 189-194.

⁶⁶ Spitz-Oener, A. (2006). Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking outside the Wage Structure. *Journal of Labor Economics*, 24 (2), 235-270.

⁶⁷ Dustmann, C., Ludsteck, J., & Schönberg, U. (2009). Revisiting the German Wage Structure. *The Quarterly Journal of Economics*, 124 (2), 843-881.

⁶⁸ Goos, M., & Manning, A. (2007). Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain. *The Review of Economics and Statistics*, 118-133.

⁶⁹ Oesch, D., & Menés, R. (2011). Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990–2008. *Socioecon Review*, 9 (3), 503-531.

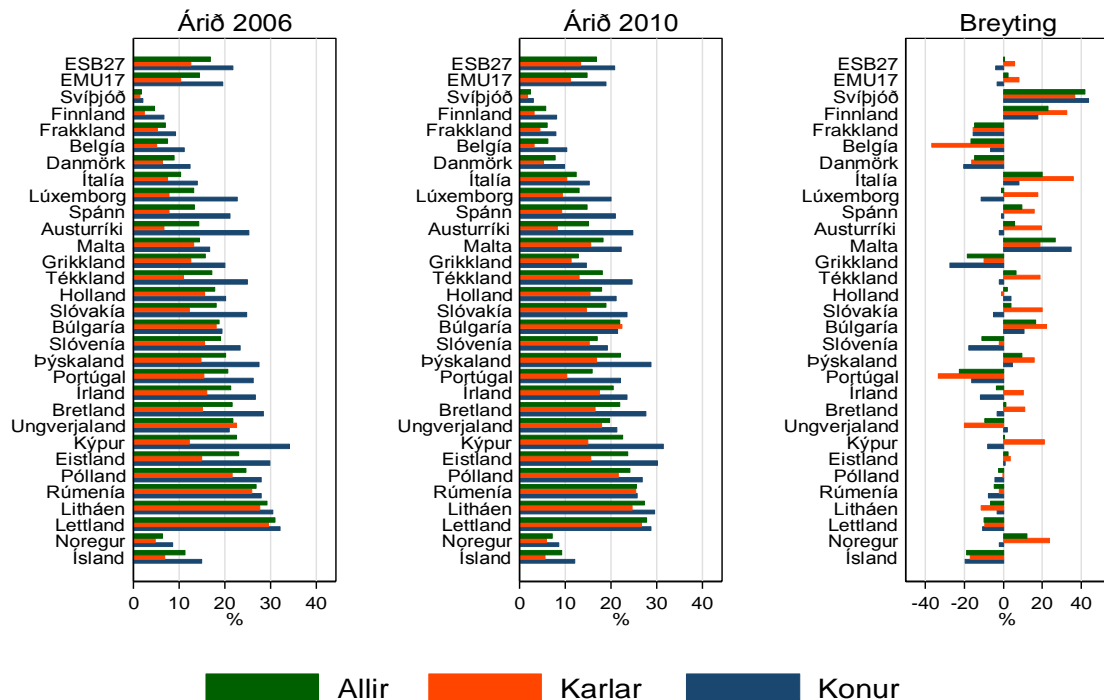
⁷⁰ Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2009). Job Polarization in Europe. *The American Economic Review*, 99 (2), 58-63.

⁷¹ Austurríki, Belgíu, Bretland, Danmörku, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Ítalíu, Írland, Lúxemborg, Noreg, Portúgal, Spán, Svíþjóð og Þýskaland.

⁷² Sjá til dæmis Autor, D. H., Levy, F., & Murnane, R. J. (2003). The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), 1279-1333.

⁷³ Blinder, A. S. (2009). Offshoring: Big Deal, or Business as Usual? Í J. N. Bhagwati, *Offshoring of American jobs: What Response From U.S. Economic Policy?* (bls. 19-60). Cambridge: The MIT Press.

⁷⁴ Manning, A. (2004). We Can Work It Out: The Impact of Technological Change on the Demand for Low-Skill Workers. *Scottish Journal of Political Economy*, 51 (5), 581-608. og Mazzolari, F., & Ragusa, G. (2013). Spillovers from High-Skill Consumption to Low-Skill Labor Markets. *The Review of Economics and Statistics*, 95 (1), 74-86.



Heimild: Eurostat

Mynd 26 Hlutfall einstaklinga sem hafði tekjur sem voru lægri en tveir þriðju af miðgildi tekna tiltekens lands árin 2006 og 2010.

Hægt er að skilgreina hóp lágtekjufólks á óteljandi vegu. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins veitir upplýsingar um þann fjölda íbúa sérhvers aðildarríkis sem hefur tekjur sem eru lægri en tveir þriðju af miðgildi tekna í landinu. Hér eftir verður þessi tiltekni hópur fólks kallaður lágtekjufólk. Ef þessi skilgreining er notuð eru lágtekjumörk ólík milli ríkja en hún gefur hinsvegar ákveðna mynd af tekjudreifingu tiltekens ríkis. Árið 2006 voru 16,82% einstaklinga Evrópusambandsins skilgreindir sem lágtekjufólk, sjá Mynd 26. Í fimm löndum⁷⁵ Evrópusambandsins voru færri en 10% einstaklinga skilgreindir sem lágtekjufólk en í ellefu löndum⁷⁶ voru fleiri en 20% einstaklinga skilgreindir sem lágtekjufólk. Þrátt fyrir hátt tekjustig var hlutfall lágtekjufólks árið 2006 og 2010 hlutfallslega lágt Norðurlöndunum. Hlutfallið var hins vegar hátt í Eystrasaltslöndunum, Bretlandi, Írlandi og Þýskalandi. Ekki varð mikil breyting á þessum hlutföllum fram til ársins 2010. Í ríkjum Evrópusambandsins jókst fjöldi lágtekjufólks um 0,07% prósentustig milli árána 2006 og 2010. Lágtekjufólki fjölgaði í 14 löndum á meðan því fækkaði í 13 löndum. Á Möltu og í Búlgaríu fjölgaði lágtekjufólki um 3,9 og 3,11 prósentustig á sama tíma og því fækkaði um 3,9 og 4,6 prósentustig í Lettlandi og Portúgal. Á sama tímabili fækkaði lágtekjufólki á Íslandi 18,7%, en hlutfallsleg fækkun var einungis meiri í einu ríki Evrópusambandsins, Portúgal (22,4%). Hlutfallslega fjölgaði lágtekjufólki hins vegar mjög mikið í Svíþjóð eða 41,8%.

⁷⁵ Svíþjóð (1,77 %), Finnlandi (4,57 %), Frakklandi (7,13 %), Belgíu (7,63 %) og Danmörku (9,04 %)

⁷⁶ Þýskalandi (20,3 %), Portúgal (20,72 %), Írlandi (21,41 %), Bretlandi (21,77 %), Ungverjalandi (21,87 %), Kýpur (22,65 %), Eistlandi (23,19 %), Póllandi (24,72 %), Rúmeníu (26,85 %), Litháen (29,12 %) og Lettlandi (30,9 %).

Miðgildi vergs tímakaups kvenna var 14,4% lægra en karla í öllum ríkjum Evrópusambandsins árið 2006. Munurinn dróst saman um 0,4 prósentustig fram til ársins 2010. Staðan er misjöfn eftir löndum og til að mynda var miðgildi vergs tímakaups kvenna hærra en karla í Slóveníu og Lúxemborg árið 2010. Í fjórum löndum var munurinn hins vegar meiri en 20% bæði ár, það er í Bretlandi, Austurríki, Eistlandi og á Kýpur, en Malta, Lúxemborg, Slóvenía og Ítalía voru einu ríkin þar sem munurinn var minni en 6% bæði ár. Árið 2010 var munurinn á miðgildi vergs tímakaups kvenna og karla minni alls staðar á Norðurlöndum en innan Evrópusambandsins, ef Finnland er undanskilið. Í Finnlandi var munurinn 18,6% en annars staðar á Norðurlöndum var munurinn nálægt 10%. Að sama skapi eru vinnandi konur í Evrópusambandinu líklegri til þess að vera undir lágtekjumörkum. Árin 2006 og 2010 var um 21% vinnandi kvenna skilgreint sem lágtekjufólk, en það gildi einungis um 13% karla. Árið 2006 voru vinnandi konur í átta löndum Evrópusambandsins tvöfalt líklegri til að vera undir lágtekjumörkunum en karlar og í sjö löndum árið 2010. Innan Evrópusambandsins var mest jafnræði kynjanna hvað þennan mælikvarða varðar í Ungverjalandi, Búlgaríu, Rúmeníu, Lettlandi og Litháen. Til að mynda voru ungverskir karlar árið 2006 líklegri til þess að vera undir mörkunum en ungverskar konur og sömu sögu var að segja um Búlgaríu árið 2010. Norðurlöndin skora ekki hátt hvað þennan mælikvarða varðar; árið 2006 voru vinnandi konur meira en tvöfalt líklegri til þess að vera undir lágtekjumörkunum en karlar bæði í Finnlandi (2,73) og á Íslandi (2,16), og tæplega tvöfalt líklegri í Danmörku (1,92) og Noregi (1,81). Munurinn var minnstur í Svíþjóð (1,61). Miðað við flesta mælikvarða er þó hlutfall lágtekjufólks almennt lágt á Norðurlöndunum.

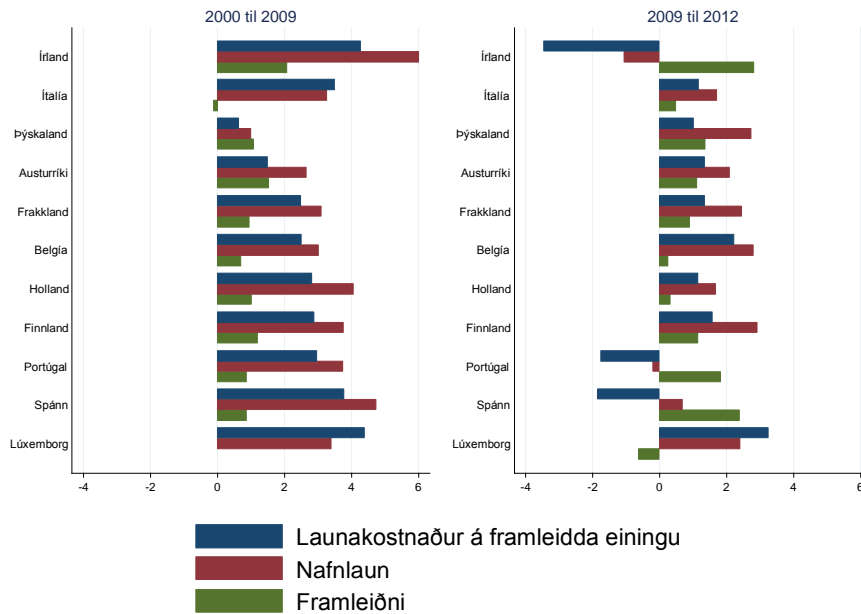
4.2.4 Launakostnaður, framleiðni og samkeppnisstaða

Samkeppnisstaða ríkja er lykilþáttur fyrir horfur á vinnumörkuðum. Samspil framleiðni og launakostnaðar, enn fremur, hlutfallslegur launakostnaður á framleidda einingu, spilar einmitt stórt hlutverk í þróun samkeppnisstöðu einstakra ríkja.⁷⁷ Þar sem tregða er á vinnumörkuðum hvað varðar það að lækka nafnlaun þegar laga þarf samkeppnisstöðu er ljóst að einn af kostum þess að standa utan myntbandalags er möguleiki á aðlögum í gegnum gengi gjaldmiðils. Þar sem þessi kostur er ekki til staðar fyrir lönd innan myntbandalags þarf að líta til annarra þátta. Samkeppnisstaða einstakra ríkja þarf þó ekki að versna þó svo hlutfallslegur launakostnaður þeirra aukist svo framalega sem framleiðni aukist í takt við þróun launakostnaðar. Ark, Stuiwenwold, & Ypma benda á að munur launakostnaðar á framleidda einingu milli ríkja er að jafnaði minni en munurinn á launakostnaði þar sem hlutfallslegt stig framleiðni hefur tilhneigingu til þess að hreyfast í takt við hlutfallslegt stig launakostnaðar. Enn fremur sýna þeir að meðal ESB15 ríkjanna var það fremur minni framleiðni en hár launakostnaður sem ógnaði samkeppnisstöðu einstakra ríkja. Jafnframt hefur verið bent á að launahlutfall (e. labour share), það er hlutfall launa og annarra bóta launþega sem hlutfall af þjóðartekjum, hafi lækkað í nánast öllum OECD ríkjum síðastliðna þrjá áratugi og hefur þar meðal annars verið bent á þátt innlendrar sem alþjóðlegrar samkeppni.⁷⁸ Hærra hlutfall launa hefur jákvæð áhrif á heildareftirspurn með aukinni neyslu. Að sama skapi getur hærra launahlutfall haft neikvæð áhrif á heildareftirspurn vegna minni fjárfestinga og verri samkeppnistöðu einstakra ríkja. Ýmsir hafa þó bent á að þar sem evrusvæðið sé hlutfallslega lokað

⁷⁷ Sjá til dæmis umfjöllun Seðlabanka Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.

⁷⁸ Ark, B. v., Stuiwenwold, E., & Ypma, G. (2005). Unit labour costs, productivity and international competitiveness. GGDC Research Memorandum, No. 200580. OECD. (2012). OECD Employment Outlook 2012. Paris, France: OECD Publishing.

hagkerfi megi vera að hin jákvæðu áhrif hærri launa á heildareftirspurn vegi mögulega út þau neikvæðu.⁷⁹



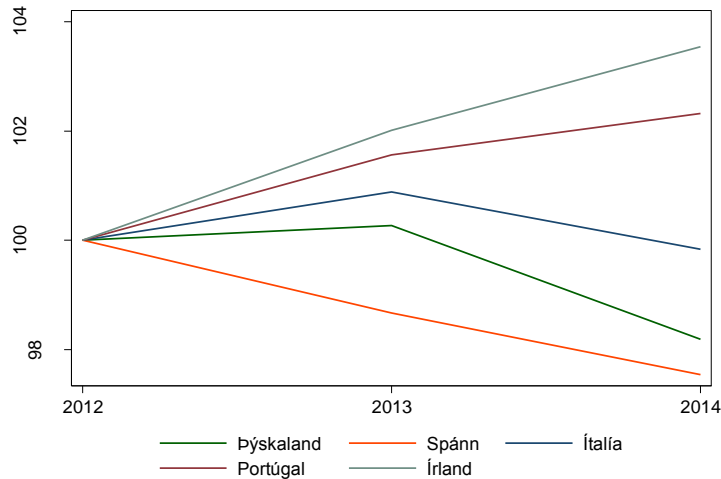
Heimild: OECD, AMECO og EUROSTAT

Mynd 27 Meðalársbreyting (%) nafnlaunakostnaðar á framleidda einingu, nafnlauna og framleiðslu meðal EMU11 ríkjanna, annars vegar á milli árána 2000 til 2009 og hins vegar 2009 til 2012

Ólík þróun hefur verið meðal evrulandanna á raungengi, launakostnaði og framleiðni vinnumarkaða frá upptöku evrunnar. Góðar horfur á vinnumarkaði í Þýskalandi má að hluta til skýra með stöðugum launakostnaði á framleidda einingu síðasta áratuginn. Mynd 27 sýnir meðalársbreyting nafnlaunakostnaðar á framleidda einingu, nafnlauna og framleiðslu meðal EMU11 ríkjanna fyrir tvö tímabil.

Milli árána 2009 til 2012 var breyting á nafnlaunakostnaði minnst í Þýskalandi, 0,6% að meðaltali árlega. Þetta mátti rekja til hlutfallslega lítillar aukningar í nafnlaunum í samanburði við framleiðnivöxt. Vöxtur launakostnaðar á framleidda einingu var töluvert meiri í öðrum ríkjum. Á Ítalíu, Spáni og Írlandi var vöxturinn á bilinu 3,5% til 4,3%. Í þessum ríkjum var nafnlaunaaukning mjög mikil í samanburði við framleiðniaukingu sem var til að mynda neikvæð á Ítalíu. Nokkur breyting var á þróun þessara stærða árin 2009 til 2012. Launakostnaður á framleidda einingu minnkaði til að mynda í Portúgal, á Spáni og á Írlandi en jókst í öðrum ríkjum. Á Írlandi og í Portúgal mátti rekja þessa þróun til þess að nafnlaun drógust saman á meðan að vöxtur var í framleiðni. Á Spáni var hins vegar vöxtur í nafnlaunum en hlutfallslega meiri vöxtur í framleiðni. Mynd 28 sýnir spá OECD frá 2013, en því er spáð að þau muni hækka milli árána 2013 og 2014 í Þýskalandi og á Ítalíu en lækka á Spáni, í Portúgal og á Írlandi.

⁷⁹ Sjá til dæmis: Stockhammer, E., Onaran, Ö., & Ederer, S. (2009). Functional income distribution and aggregate demand in the Euro area. *Cambridge Journal Of Economics*, 33 (1), 139-159.
Stockhammer, E., & Onaran, Ö. (2012). Rethinking wage policy in the face of the Euro crisis. Implications of the wage-led demand regime. *International Review of Applied Economics*, 26 (2), 191-203.

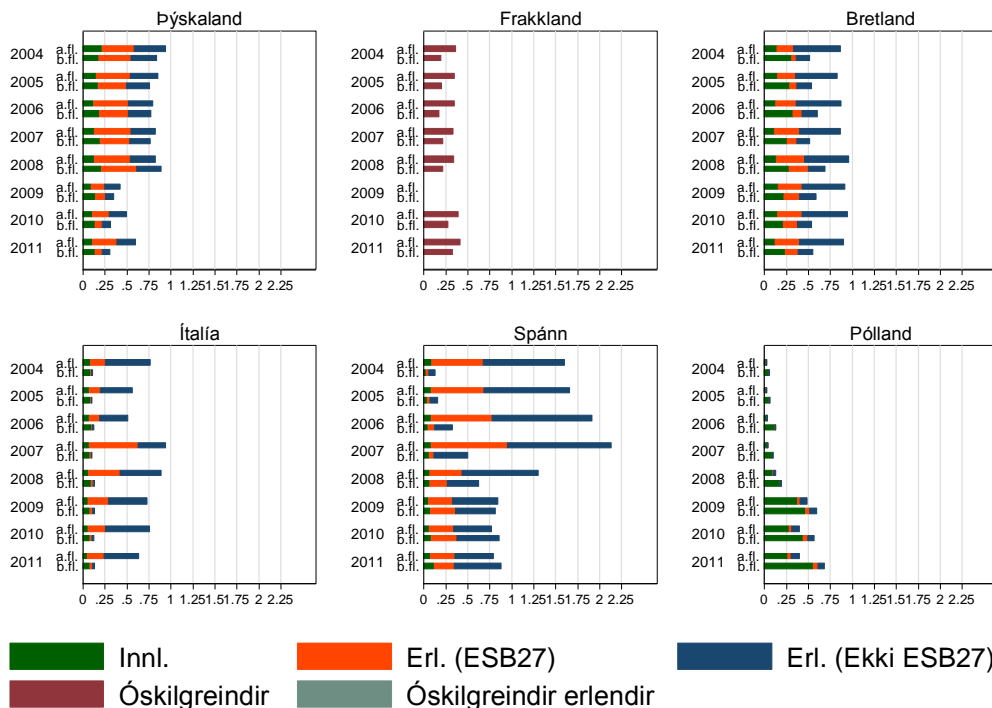


Heimild: OECD

Mynd 28 Spá OECD um þróun launakostnaðar á framleidda einingu í Þýskalandi, á Spáni, á Ítalíu, í Portúgal og á Írlandi út árið 2014.

4.2.5 Hreyfanleiki vinnuafls

Fjórfrelsi innan Evrópska efnahagsvæðisins veitir ríkisborgurum aðildarríkja Evrópusambandsins, Íslands, Liechtenstein og Noregs tiltölulega hindrunarlausan aðgang að vinnumarkaði Evrópusambandsins, Íslands, Liechtenstein og Noregs. Því er erfitt að ætla að fólksflutningar til og frá Íslandi muni aukast mikið með inngöngu í Evrópusambandið ef Ísland gengi inn.



Heimild: Eurostat

Mynd 29 Fólksflutningar til og frá sex fjölmennustu ríkja Evrópusambandsins árin 2004-2011.

Mynd 29 sýnir fyrir árin 2004 til 2011 fjölda aðfluttra og brottfluttra í sex fjölmennustu ríkjum Evrópusambandsins sem hlutfall af mannfjölda tiltekens ríkis. **Tímabundin tregða varð í búferlaflutningum innan Evrópusambandsins í kjölfar kreppunnar og fram til ársins 2011.**⁸⁰ Auknir fólksflutningar hefðu getað stuðlað að efnahagsbata og aukið samleitni eins og nefnt var að ofan. Sundurleitni hefur hins vegar aukist jafnt og þétt í Evrópu síðan 2008.⁸¹ Eftir 2008 varð nokkur breyting á því hvert streymið var. Fyrir 2008 var mikill fólksflutningur til Grikklands, Írlands, Portúgal og Spánar en árið 2011 voru fleiri sem fluttu frá þessum löndum en til. Það má þykja eðlilegt í ljósi efnahagslæggðarinnar sem hefur ríkt í þessum ríkjum. Hins vegar hefur mikið streymi vinnuafls átt sér stað til Þýskalands. Frakkland er eina ríkið þar sem upplýsingar um ríkisborgararétt aðfluttra og brottfluttra eru ekki til staðar. Ef ríkisborgararéttur aðfluttra og brottfluttra er skoðaður sést hins vegar að stærstan hluta flutninga í Þýskalandi, Bretlandi, Ítalíu og Spáni tiltekið tímabil mátti rekja til erlendra ríkisborgara. Búferlaflutningar til og frá Spáni hafa verið nokkuð miklir en standa að lang stærstum hluta saman af öðrum en Spánverjum.⁸² Hlutfall innlendra búferlaflutninga var einnig lágt á Ítalíu. Að sama skapi dró mikið úr búferlaflutningum erlendra ríkisborgara eftir 2007 í Þýskalandi og á Spáni en töluvert minni breyting varð á fjölda fluttra einstaklinga sem höfðu innlendan ríkisborgararétt. Þýskaland er jafnframt eina ríkið í þessum hópi þar sem stærstan hluta búferlaflutninga erlendra einstaklinga mátti rekja til fólks sem hafði ríkisfang tilheyrandi aðildarríki Evrópusambandsins. Af þeim löndum sem nefnd eru í málsgreininni hér að ofan var hins vegar Póllandi eina ríkið þar sem mátti rekja stærstan hluta búferlaflutninga til innlendra ríkisborgara.

⁸⁰ Sjá til dæmis: Holland, D., & Paluchowski, P. (2013). Geographical labour mobility in the context of the crisis. London: National Institute of Economic and Social Research.

⁸¹ Sjá til dæmis: Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2013). Labour Market Developments in Europe, 2013. Brussels: European Union. og Holland, D., & Paluchowski, P. (2013). Geographical labour mobility in the context of the crisis. London: National Institute of Economic and Social Research.

⁸² Sjá til dæmis: Holland, D., & Paluchowski, P. (2013). Geographical labour mobility in the context of the crisis. London: National Institute of Economic and Social Research.

5 Samkeppnisstaða, fjárfestingar, nýsköpun, rannsóknir og þróun

Ekki er alltaf ljóst hvað átt er við þegar rætt er um samkeppnisstöðu. Hér á eftir er athyglinni fyrst beint að hlutfallslegu verðlagi eða raungengi, en síðan er rætt um framleiðni og þá einkum framleiðni vinnuafis. Einnig verður fjallað um það hvernig búið er í haginn fyrir framtíðina með fjárfestingum og framlagi til rannsókna og þróunar. Einkum er leitast við að bera sambandið saman við tvö gamalgróin efnahagsveldi, Bandaríkin og Japan. Rætt er um framleiðni í Evrópusambandsríkjum á undanförunum áratugum og hún borin saman við framleiðni í Bandaríkjunum og Japan. Nokkrar stofnanir gefa út lista um samkeppnisstöðu ríkja og færa rök fyrir niðurstöðunni. Margt fróðlegt kemur fram í þessum samantektum. Fjallað er um skattlagningu fyrirtækja í Evrópusambandinu og hún borin saman við skattlagningu annars staðar. Athyglinni er einnig beint að einstökum atvinnugreinum og því hvar Evrópusambandið hafi helst forskot á aðra. Talað er um menntun í Evrópusambandinu og fjölda einkaleyfa og nýjungar í framleiðslu.

Tvær markverðustu nýjungar í samstarfi Evrópusambandsríkja á undanförunum áratugum eru sameiginlegur innri markaður og sameiginleg mynt, en báðum þessum breytingum er ætlað að greiða fyrir viðskiptum og auka framleiðni. Skoðað er hvort þau markmið hafa náðst. Fjallað er um stuðning hins opinbera við fyrirtæki í Evrópusambandinu. Að lokum er rætt um viðskiptasamninga Evrópusambandsins við lönd utan sambandsins.

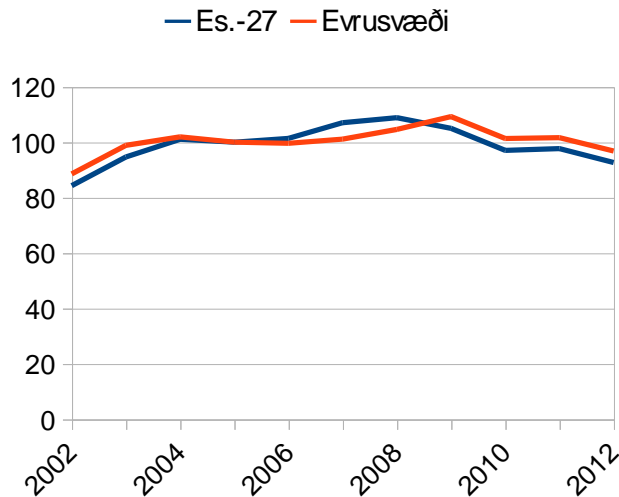
5.1 „Samkeppnishæfasta hagkerfi heims fyrir 2010“

Árið 2000 samþykkti leiðtogaáráð Evrópusambandsins (European Council) á fundi sínum í Lissabon ályktun þar sem sagði að stefnt skyldi að því að sambandið yrði samkeppnishæfasta og kvikasta þekkingarhagkerfi heims fyrir 2010. Efla skyldi félagslega samheldni, auk þess sem aðstaður yrðu skapaðar fyrir sjálfbæran hagvöxt með fleiri og betri störfum en áður. Þessi yfirlýsing hefur orðið mörgum minnisstæð. Merking þess að hagkerfi séu samkeppnishæf er að vísu nokkuð á reiki, eins nefnt var í upphafi. Rætt verður nánar um það hér á eftir. Ekki er heldur ljóst hvernig átti að ná markmiðunum. Leiðir að þeim eru frekar almennt orðaðar í yfirlýsingunni. Rætt er um „stjórnarstefnu sem henti betur upplýsingahagkerfi og rannsóknum og þróun“ auk þess sem stefna skyldi að því að „að gera félagskerfi Evrópulanda nútímalegra“, en merking þeirra orða er ekki skýrð. Miða átti að fullri atvinnu og auka valfrelsi kvenna og karla.⁸³

Fyrirtæki keppa hvert við annað og stundum má segja að samkeppnisstaða tiltekinna atvinnugreina í ákveðnum löndum sé góð eða slæm. Víða á Vesturlöndum standa þær atvinnugreinar vel í alþjóðlegri samkeppni þar sem reynir á menntun eða flókna tækni. Asíulönd hafa hins vegar náð yfirhöndinni í svonefndum lágtæknigreinum. Ef ætlunin væri að vera samkeppnisfær í þeim yrðu laun á Vesturlöndum að fara niður á svipað stig og í Asíu. Hagfræðingurinn Paul Krugman heldur því fram að samkeppnisstaða þjóða sé merkingarlaust hugtak. Þjóðir keppi ekki eins og fyrirtæki. Fyrirtæki eru rekin með það að markaði að skila hagnaði, en ekki sé endilega hollt að reka viðskipti við aðrar þjóðir með afgangi, eins og stundum heyrir. Lífskjör þjóða batni með vaxandi framleiðni þeirra sjálfra, en framleiðnivöxtur umfram samkeppnisþjóðir hafi ekki áhrif á lífskjörin. Mikilvægast er þó líklega að fyrirtæki hagnast oft á vandræðum keppinauta sinna, en þessu er oftast öfugt farið með þjóðir. Oftast er það þeim í hag að viðskiptalöndum þeirra farnist vel. Þegar Bandaríkjunum farnast vel geta þau fært Evrópumönnum ódýrari vörur

⁸³ Lisbon european council 23 and 24 march 2000, presidency conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

en ella og auk þess stækkar útflutningsmarkaður Evrópuþjóða. Í viðskiptum þjóða er reglan sú að báðar hagnast.⁸⁴ En þrátt fyrir ábendingar Krugmans og fleiri er er mikið rætt um samkeppnisstöðu þjóða. Oft virðist vera átt við hagkvæmni eða skilvirkni. Framleiðni er sennilega besti mælikvarðinn á þessi fyrirbæri. Stundum er þó átt við hlutfallslegt verðlag í sögulegu samhengi. Hlutfallslegt verðlag er oft kallað raungengi. Hér verður fyrst rætt um raungengi Evrópusambandslanda, en síðar verður horft á framleiðni.



Heimild: Eurostat

Mynd 30 Raungengi evrusvæðisins og 27 Evrópusambandslanda miðað við viðskiptalönd.

Þegar trú á gjaldmiðil er mikil er gengi hans hátt og framleiðsla heimamanna dýr. Slík uppgangsskeið geta reynst þeim fyrirtækjum erfið sem kljást við erlenda samkeppni. Á sama hátt batnar samkeppnisstaðan þegar raungengið lækkar. Á mynd 30 má sjá raungengi evrusvæðis og Evrópusambandslanda á árunum 2002 til 2012. Raungengi evrulanda hækkaði á uppgangsskeiðinu eftir 2002 og var hátt fram á árið 2009, en hefur farið lækkandi síðan. Þetta má túlka þannig að uppgangurinn hafi verið meiri í löndum sambandsins en í viðskiptalöndum þeirra. Fjármálakreppan hefur líka reynst mörgum Evrópulöndum erfið, eins og kunnugt er. Árið 2012 var raungengi evrusvæðisins 3-4% lægra en að meðaltali frá 2002 - 2012. Samkeppnisstaða fyrirtækja í Evrópusambandinu sem eru á alþjóðlegum markaði er betri núna en hún var á uppgangstímanum. Lág raungengi vinnur því á móti þeim erfiðleikum sem mörg Evrópusambandslönd eiga í um þessar mundir vegna evrukreppunnar. Það virðist þó ekki hafa dugað til, því að atvinnuleysi jókst í ríkjum sambandsins fram á árið 2013 og var ekki farið að dala þegar síðast fréttist. Atvinnuleysi var að meðaltali tæp 11% í 28 ríkjum sambandsins í november 2013. **En raungengi fyrir allt Evrópussambandið segir ekki alla söguna. Raungengisþróunin er mjög misjöfn eftir ríkjum þess.** Í mörgum löndum sem nú nota evru tíðkaðist lengi að semja um miklar launahækkanir og leysa vandann síðan með lækkun gengis. **Ætlun margra var að launahækkanir yrðu hóflegri með sameiginlegum evrópugjaldmiðli, en sú virðist ekki alls staðar hafa verið raunin.** Mikill halli á opinberum rekstri þokaði verðlagi víða upp á við og jók þannig á vandann, einkum eftir að

⁸⁴ Paul Krugman (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsession, Foreign Affairs, mars/apríl 1994, 2. tbl. 73. árg.

fjármálakreppan skall á með fullum þunga árið 2008. Raungengi hækkaði því í löndum sunnan til á evrusvæðinu. Miklu meiri agi hefur um árabil verið á þýskum vinnumarkaði og hið opinbera hefur ekki verið rekið með jafnmiklum halla í Þýskalandi og í öðrum evrulöndum. Í Þýskalandi hefur hlutfallslegt verðlag lækkað undanfarin ár. Það var árið 2012 um 5% lægra en það var 2002, enda er nú góðæri í landinu. Atvinnuleysi var 5½% árið 2012 og hafði lækkað úr tæpum 9% árið 2007. Á Spáni og Ítalíu er hlutfallslegt verðlag hins vegar hærra en það var 2002. Atvinnuleysi er óvenjumikið í báðum löndunum. Árið 2012 voru tæp 11% vinnufærra Ítala atvinnulausir og hafði hlutfallið hækkað úr rúmum 6% árið 2007. Á Spáni voru 25% fólks á vinnumarkaði atvinnulaus árið 2012. Hlutfallið hafði hækkað úr rúmum 8% árið 2007. Að hluta til má rekja mikið atvinnuleysi í þessum löndum til aukins aðhalds í ríkisfjármálum, en ríki í sunnanverðri Evrópu hafa brugðist við evrukreppunni með því að hækka skatta og skera ríkisútgjöld niður.⁸⁵

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur útbúið vísitölu fyrir samkeppnisstöðu einstakra svæða í sambandinu. Þar er meðal annars skoðað hvar lífvænlegt er fyrir fyrirtæki og hvar er gott að eiga heima. Árið 2013 er samkeppnisstaða talin góð í Þýskalandi, einkum vesturhlutanum, Hollandi, Belgíu, Englandi, Suður-Svíþjóð og Suður-Finnlandi. Samkeppnisstaðan versnar eftir því sem sunnar dregur í Evrópu, en verst er hún í austurhluta sambandsins, einkum í Rúmeníu, Búlgaríu og Grikklandi.⁸⁶

Einfaldasti mælikvarðinn á framleiðni er framleiðni vinnuafls. Þá er horft á landsframleiðslu á hvern starfandi mann eða jafnvel hvern vinnutíma. Þessi mælikvarði er að vísu gallaður, því að framlag annarra framleiðsluþátta er ekki skoðað. Mikil framleiðni vinnuafls getur stafað af því að mikið fjármagn sé að baki framleiðslunni eða að stuðst sé við verðmætar náttúruauðlindir. Þessar takmarkanir verður að hafa í huga þegar framleiðni vinnuafls er skoðuð. Yfirleitt fara mikil framleiðni vinnuafls og mikil heildarþáttaframleiðni þó saman.

5.2 Sögulegur bakgrunnur og núverandi staða

Framleiðni vinnuafls hefur lengst af verið þó nokkru minni að meðaltali í Evrópu en í Bandaríkjunum og hið sama má reyndar segja um heildarþáttaframleiðni. Framleiðni er að vísu mjög misjöfn eftir svæðum. Framleiðni er til dæmis meiri en í flestum löndum sambandsins á Írlandi, í Frakklandi og Þýskalandi. Laun eru nátengd framleiðni vinnuafls. Um 1870 var tímakaup í Þýskalandi varla nema rúmur helmingur af launum í Bandaríkjunum. Í Hollandi, á Írlandi, í Svíþjóð og á Ítalíu voru laun enn lægri en í Þýskalandi.⁸⁷ Há laun í Ameríku voru meginástæðan fyrir vesturferðum Evrópumanna á 19. öld og fram á þá 20. Eðlilegt var að framleiðni væri lítil í Evrópu fyrst eftir seinni heimsstyrjöld, þegar stór hluti álfunnar var í rústum. Árið 1960 var landsframleiðsla á vinnutíma í þeim 15 ríkjum sem voru í Evrópusambandinu um síðastliðin aldamót að jafnaði aðeins rúmur helmingur af framleiðslu á vinnutíma í Bandaríkjunum. Munurinn minnkaði jafnt og þétt á þeim áratugum sem fóru í hönd. Raunar jókst framleiðni hratt í Evrópu allt tímabilið frá 1950-1973. Evrópumenn tileinkuðu sér erlenda tækni og fjárfestingar voru miklar. Eftir að olía hækkaði í verði, árið 1973, hægði á vexti framleiðni bæði í Bandaríkjunum og Evrópuríkjum, en í Evrópu jókst framleiðni þó áfram hraðar en í

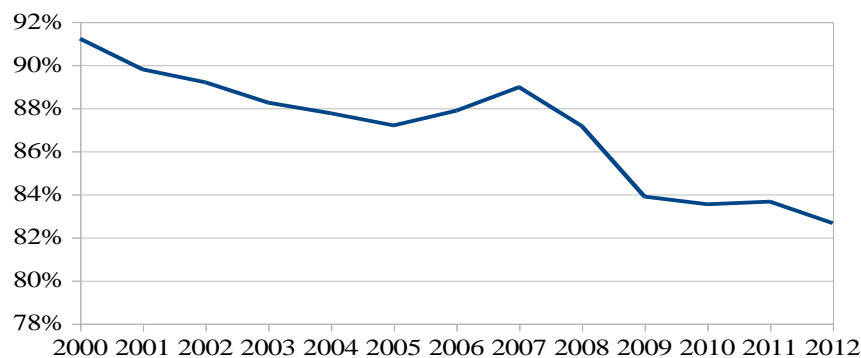
⁸⁵ Töluleg gögn eru frá Eurostat og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (IMF).

⁸⁶ Klaus Schwab (2013): The Global Competitiveness Report 2013-2014, útg. World Economic Forum, bls. 26.

⁸⁷ Jeffrey G. Williamson (1995): The evolution of global labor markets since 1830: Background evidence and hypotheses, Exploration in economic history, bls. 141-196, Academic Press.

Ameríku. Þetta hefur verið skýrt með því að tilfærsla hafi orðið frá vinnuafli til fjármagns í framleiðslu.⁸⁸ Atvinnuþátttaka minnkaði mikið í Evrópuríkjum og vinnutími styttesti.⁸⁹ Á seinni hluta tíunda áratugarins var framleiðni vinnuafls í Evrópulöndum orðin 90-100% af framleiðni í Bandaríkjunum – eftir því hvernig er mælt. Ekki hafði á seinni öldum munað jafnlitlu á lífskjörum í Evrópu og í Vesturheimi. En upp úr því tók bilið að aukast aftur (sjá mynd 31).⁹⁰

Mynd 31 Landsframleiðsla á vinnutíma í 13 Evrópusambands-ríkjum, hlutfall af sama í Bandaríkjunum, reiknað með kaupmáttar-jafnvægisgengi, óvegið meðaltal, áætlað að hluta síðustu árin.



Heimild: IMF, OECD og eigin útreikningar

Framleiðni mæld sem framleiðsla á hvern vinnutíma var um tíma meiri í Japan en í Evrópusambandslöndum og Bandaríkjunum, en frá miðjum tíunda áratugnum hefur framleiðni í Japan verið svipuð og í Evrópusambandslöndum. Bandaríkin hafa stungið hina tvo af.⁹¹ Megindrífkraftur framleiðnivaxtar í Bandaríkjunum á seinni hluta tíunda áratugarins virðist hafa legið í tölvum og hugbúnaði, nettengingum og þess háttar (e. Information and Communication Technology, ICT). Svo er að sjá að Evrópuþjóðum hafi ekki tekist að nýta sér þessar greinar að sama skapi til þess að auka framleiðni. Færð hafa verið rök að því að Evrópumenn hafi ekki sett nóg fé í menntun og breytingar á stjórnarháttum í fyrirtækjum til þess að nýta sér framfarir í tölvu- og samskiptatækni.⁹² En á árunum fram að fjármálakreppunni 2007-2008 var mikill vöxtur í þessum sömu greinum í ríkjum Evrópusambandsins.⁹³

Árið 1985 sendi Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins frá sér áætlun um að gera sambandið að einum markaði. Þá þegar heyrðu tollar og kvótar sögunni til í viðskiptum aðildarríkjanna, en lög og reglugerðir gátu hamlað gegn viðskiptum. Nú var það markmið

⁸⁸ Bart van Ark, Mary O'Mahony og Marcel Timmer (2008): The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes, Journal of Economic Perspectives – 1. tbl. 22. árg.

⁸⁹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 77.

⁹⁰ Bart van Ark, Mary O'Mahony og Marcel Timmer (2008): The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes, Journal of Economic Perspectives – 1. tbl. 22. árg.

⁹¹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 77.

⁹² Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 75.

⁹³ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 98.

sett að allar slíkar hindranir yrðu horfnar fyrir árslok 1992. Síðar var ákveðið að EFTA-löndin, Ísland, Noregur og Lichtenstein yrðu einnig hluti af hinum sameiginlega markaði, Evrópska Efnahagssvæðinu, sem varð til í ársbyrjun 1994. Samræma átti lög og reglur um framleiðslu og viðskipti á efnahagssvæðinu. Þar yrðu engar hindranir í formi tolla eða kvóta, laga eða reglna í vegi flutninga með vörur og þjónustu, fólk og fjármagn. Hugmynding var að á Efnahagssvæðinu yrði hægt að nýta stærðarhagkvæmni í rekstri til jafns við það sem gerist í Bandaríkjunum. Svipuð hugmynd er að baki sameiginlegri mynt, sem flest Evrópusambandslönd hafa tekið upp (og nokkur fleiri). Erfitt getur verið að eiga viðskipti milli myntsvæða. Sameiginleg mynt er því skref í átt að sameiginlegum markaði í viðbót við það sem tekið var með samræmingu viðskiptareglna. Með stöðluðum leikreglum og einni mynt átti að greiða fyrir viðskiptum og auka hagkvæmni í framleiðslu. Rannsóknir benda til þess að samkeppni hafi aukist á ýmsum mörkuðum eftir að reglur voru samræmdar og að jafnframt hafi markaðsvald einstakra fyrirtækja minnkað. Áhrifin á framleiðni eru óljósari. Samkvæmt rannsókn Bottassos og Sembenellis frá 2001 virðist heildarframleiðni ítalskra fyrirtækja hafa vaxið óvenjumikið á árunum 1985-1987. Þetta var eftir að hugmyndin um sameiginlegan markað hafði verið kynnt en ekki var farið að samræma lög og reglugerðir á þessum tíma.⁹⁴ Áhrif sameiginlegs markaðs á framleiðni þýskra tryggingafélaga eru líka óljós, samkvæmt rannsókn Mahlbergs og Urls frá 2010.⁹⁵ Enn sem komið hafa ekki heldur fundist mikil merki um að munur á framleiðni í evruríkjum fari minnkandi.⁹⁶ Þessar niðurstöður þurfa ekki að þýða að misráðið hafi verið að sameina markaði eða að taka upp sameiginlega mynt. Minna má á að lengi vel þóttust menn ekki greina merki þess að tölvur hefðu áhrif á framleiðni. Fræg eru ummæli hagfræðingsins Roberts Solows frá 1987: „Tölvuöldin er alls staðar – nema í framleiðnitölunum.“⁹⁷ Fáum datt þó í hug á þessum árum að tölvur kæmu ekki að gagni. **Viðskipti evruríkja hafa vaxið mikið að undanförunu, en ekki er ljóst hvað mikið af því má rekja til evrunnar.** Allir virðast þó sammála um að gjaldmiðillinn hafi greitt fyrir viðskiptum aðildarlanda, en allmiklu munar á mati á áhrifunum. Heyrst hafa tölur um að viðskipti hafi vaxið um frá 3% og upp í 40% vegna hins nýja gjaldmiðils,⁹⁸ en algengt mat frá fyrstu árum myntbandalagsins er að evran hafi ein og sér haft í för með sér 10-15% aukningu viðskipta milli evruríkja. Ekki fer milli mála að áhrifin eru umtalsverð, en þau eru miklu minni en ráða mátti af rannsókn Andrew Rose frá árinu 2000. Hann taldi að viðskipti ættu eftir að margfaldast í myntbandalaginu.⁹⁹ Samkvæmt athugun frá 2011 má rekja um 30% aukningu í beinum erlendum fjárfestingum evruríkja í öðrum evruríkjum til sameiginlegs gjaldmiðils.¹⁰⁰ Þá fer munur á verði minnkandi í löndum Evrópusambandsins. Munur á vöruverði hefur frá upphafi verið minni í evrulöndunum en í öllum löndum sambandsins og hann minnkaði heldur meira þar en öllum í löndum

⁹⁴ Anna Bottasso og Alessandro Sembenelli (2001) Market power, productivity and the EU Single Market Program: evidence from a panel of Italian firms, *European Economic Review*, 45. árg., bls. 167-186.

⁹⁵ Bernhard Mahlberg og Thomas Url (2010): Single Market effects on productivity in the German insurance industry, *Journal of Banking and Finance*, 34, bls. 1540-1548.

⁹⁶ David Sondermann (2012): Productivity in the euro area, any evidence of convergence? Working Paper Series, no. 1431, apríl, Seðlabanki Evrópu.

⁹⁷ Hér frá Nicholas Crafts (2001): The Solow Productivity Paradox in Historical Perspective, vinnupappír.

⁹⁸ Bun og Klaessen (2007): The Euro effect on trade is not as large as commonly thought, *Oxford bulletin of Economics and Statistics*, 4. tbl. 69. árg., ágúst,

⁹⁹ Jeffrey Frankel (2009): The Estimated Trade Effects of the Euro: Why are they below those from historical monetary unions among smaller countries? LSE/Europe in Question? Discussion Paper Series, júní, Andrew Rose (2000): One money, one market: the effect of common currencies on trade, *Economic Policy*, apríl.

¹⁰⁰ Sousa og Lochard (2011): does the Single Currency Affect Foreign Direct Investment? *The Scandinavian Journal of Economics*, 3. tbl., 113. árgangur.

Evrópusambandsins frá 2001-2011.¹⁰¹ Í grein í Economic Policy í janúar 2009 meta 3 fræðimenn, Ottaviano, Taglioni og di Mauro, áhrif evrunnar á samkeppnishæfi fyrirtækja. Hér er ekki um að ræða eiginlegt tölfræðimat, heldur eru áhrifin metin frá fræðilegum forsendum og gögnum. Þeir telja að samkeppnisstaða evrulanda batni að meðaltali um 1,4-3,5% vegna hins sameiginlega gjaldmiðils. Mest eru áhrifin í litlum löndum og þeim löndum sem eiga bestan aðgang að erlendum mörkuðum og hjá fyrirtækjum sem keppa á mörkuðum þar sem samkeppni er hörð.¹⁰²

Nokkrar stofnanir gefa út lista um samkeppnisstöðu þjóða. Margt fróðlegt kemur fram í rökstuðningi þeirra, þó að deila megi um hvernig túlka eigi niðurstöðuna. Listi World Economic Forum í Sviss er sennilega þekktastur. Stofnunin skilgreinir samkeppnishæfi sem þá þætti sem hafa áhrif á framleiðni. Spurt er hvort lönd geti fóstað lífvænleg fyrirtæki, fremur en hver framleiðnin sjálf sé. Horft er á lög reglur og stofnanir, innviði, þar á meðal vegi, hafnir, flugvelli, símasamband og nettengingu, efnahagslegan stöðugleika, menntunarstig, skilvirkni markaða, tæknistig, ekki síst það sem lýtur að samskiptatækni með tölvum, stærð markaða, nýjungar í framleiðslu og fleira.¹⁰³ Evrópusambandið sjálft er ekki til umfjöllunar en mörg aðildarlönd eru í efstu sætum lista World Economic Forum. Á listanum fyrir 2013-2014 eru Sviss, Singapúr og Finnland í þrem efstu sætum. Þjóðverjar eru í fjórða sæti, Svíar í 6., Holland í 8, Bretland í 10. Danmörk í 15., Austurríki í 16. og Belgía í 17. Alls eru því 8 Evrópusambandslönd í efstu 20 sætum.¹⁰⁴ Í nýjustu skýrslu World Economic Forum er bent á að evrukreppan og halli í opinberum rekstri hafi valdið vandræðum í mörgum löndum sambandsins undanfarin ár. Víða þurfi verulegar endurbætur ef efnahagur eigi aftur að blómstra. Annars staðar virðist endurskipulagning hafa borið árangur.¹⁰⁵ Önnur stofnun sem býri til vísitölur um samkeppnisstöðu þjóða er IMD-viðskiptaskólinn, sem einnig er með höfuðstöðvar í Sviss. Árið 2013 voru Bandaríkin efst á lista IMD, en næst komu Sviss og Hong Kong. Hér er frammistaða Evrópusambandslanda heldur lakari en í úttekt World Economic Forum. Af þjóðum sambandsins var Svíþjóð efst, í 4. sæti listans. Þá var Þýskaland í 9. sæti, Danmörk í 12. sæti, Lúxembúrg í 13. sæti, Holland í 14. sæti, Írland í 17. sæti, Bretland í 18. sæti og Finnland í 20. sæti. Átta Evrópusambandslönd eru í efstu 20 sætum, eins og hjá World Economic Forum. Undanfarna áratugi hafa aðildarlöndin heldur þokast niður á við á listanum. Að meðaltali höfðu þau Evrópsambandslönd sem voru á listanum 1997 og 2013 þokast niður um 0,8 sæti á þessum 16 árum. Styrkur þeirra Evrópulanda sem voru efst á listanum 2013, Sviss (sem er ekki í Evrópusambandinu), Svíþjóðar og Þýskalands var talinn vera mikill útflutningur, sterkur iðnaður, fjölbreytt atvinnulíf og agi í ríkisfjármálum, auk þess sem bent var á að lítil og meðalstór fyrirtæki í þessum löndum væru vel samkeppnishæf. Af þeim löndum sem falla um sæti frá 1997 til 2013 er meira en helmingurinn frá Evrópu. Sérstaklega versnar samkeppnisstaða Breta og Frakka. Lönd Suður-Evrópu eru öll „á eftir“ að mati höfunda plaggins. Segir að atvinnuvegir þessara landa séu ekki nógu fjölbreyttir og aga vanti í fjármálum hins

¹⁰¹ Eurostat, Price convergence between member states.

¹⁰² Gianmarco I.P. Ottaviano, Daria Taglioni, Filippo di Mauro (2009): The euro and the competitiveness of European firms, Economic Policy, janúar, bls. 5-53.

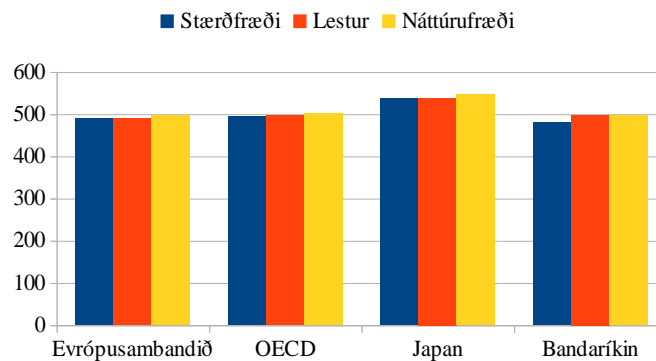
¹⁰³ Klaus Schwab (2013): The Global Competitiveness Report 2013-2014, útg. World Economic Forum, bls. 7-8.

¹⁰⁴ Klaus Schwab (2013): The Global Competitiveness Report 2013-2014, útg. World Economic Forum, bls. 15.

¹⁰⁵ Klaus Schwab (2013): The Global Competitiveness Report 2013-2014, útg. World Economic Forum, bls 23-24.

opinbera.¹⁰⁶ Deloitte býr til lista yfir samkeppnisstöðu þjóða í iðnaði (e. Global Manufacturing Competitiveness Index). Sjónarhornið er annað en á hinum listunum tveimur, því að hér er horft frá einni atvinnugrein. Rætt er við forsvarsmenn fyrirtækja í iðnaði víða um heim. Nýjungar í framleiðslu vega þyngst í matinu, en meðal annarra atriða sem skipta máli má nefna skattkerfi og stefnu stjórnvalda gagnvart atvinnulífi. Ekki eru mörg Evrópulönd hátt á þessu lista. Það kemur ef til vill ekki á óvart, því að margar greinar iðnaðar hafa látið undan síga á nýliðnum áratugum víða á Vesturlöndum. Á listanum fyrir 2013 er Kína í fyrsta sæti, Þýskaland í öðru og Bandaríkin í þriðja. Pólland er í 14. sæti listans, Bretland í 15. og Tékkland í 19., en ekki eru fleiri Evrópulönd í efstu 20 sætunum. Meðal efstu 20 landa eru því aðeins 4 Evrópulönd. Stjórnendur evrópskra fyrirtækja töldu evrópsk lög um hugverkaréttindi vera sér hagstæð en öðru gegndi um opinbera stefna í málefnum vinnumarkaðs og innflytjenda. Þá voru afskipti stjórnvalda af starfssemi fyrirtækja og opinber eign á fyrirtækjum illa séð. Því er spáð að staða Evrópulanda muni versna á komandi árum og að ný iðnríki taki sæti flestra þeirra sem eftir eru í efstu sætum listans.¹⁰⁷

Mynd 32 Árangur 15 ára barna í PISA-könnun OECD 2012



Heimildir: Guardian, OECD og eigin útreikningar

Menntunarstig í Evrópusambandslöndum er svipað og í öðrum iðnvæddum ríkjum. Árið 2011 höfðu 48% 25-64 ára fólks í 21 landi Evrópusambandsins lokið framhaldsskólanámi (þetta eru þau lönd sambandsins sem voru aðilar fyrir maí 2004 þegar 4 ríki Austur-Evrópu gengu í það). Sambærilegt hlutfall fyrir öll iðnríkin (OECD) var 44%, fyrir Bandaríkin var það 47% og 54% fyrir Japan. Hlutfall háskólamenntaðra var heldur lægra í Evrópusambandinu en í öllum iðnríkjunum að meðaltali. Hlutfallið var bæði hærra í Bandaríkjunum og í Japan en í sambandinu.¹⁰⁸ Erfiðara er að kanna gæði menntunar, en útkoma 15 ára barna í Evrópusambandinu úr Pisa-könnuninni, sem gerð var 2012 er svipuð meðalútkomu í öllum iðnríkjunum (sjá mynd 32). Árangur 15 ára barna í Evrópusambandinu er svipaður árangri bandarískra barna, en í Japan fá börnin um 10% hærra einkunn að jafnaði. Innan sambandsins standa börn sig misvel. Koma börn frá Hollandi, Eistlandi, Finnlandi, Póllandi, Belgíu, Þýskalandi, og Írlandi sérstaklega vel út úr könnuninni. Börn frá Rúmeníu, Búlgaríu, Kýpur, Grikklandi, Ungverjalandi, Slóvakíu, Svíþjóð og Litháen eru hins vegar undir meðallagi. Í samantekt þriggja fræðimanna frá 2012 er skoðuð langtímabreyting í því sem kallað er menntunarstig vinnuafis í ýmsum

¹⁰⁶ Fréttatilkynning: IMD releases its 25th Anniversary World Competitiveness Rankings, <http://www.imd.org/news/World-Competitiveness-2013.cfm>.

¹⁰⁷ Deloitte (2013): 2013 Global Manufacturing Competitiveness Index, bls. ii-iii.

¹⁰⁸ Hér er upper secondary education þýtt sem framhaldsskólanám og tertiary education (Type A) þýtt sem háskólanám. OECD (2013) Education at a glance 2013, bls. 35.

löndum. Frá 1980-2009 virðist menntun vinnuafls í þeim 15 löndum sem voru í Evrópusambandinu um aldamótin 2000 hafa aukist hraðar en í Bandaríkjunum. Þar jókst menntunarstig hins vegar mun hraðar en í Kína á sama tíma.¹⁰⁹

Að því er virðist hefur minna verið fjárfest í alls kyns samskiptatækni (tölvum, sínum hugbúnaði og nettengingum sem nýtast til samskipta, e. ICT, Information Communications Technology) í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum. Evrópsk fyrirtæki verja minna fé í menntun starfsfólks en gerist í Bandaríkjunum og minna fer í rannsóknir og þróun en í Bandaríkjunum og Japan.¹¹⁰ Framlög til rannsókna og þróunarstarfs eru mismikil eftir atvinnugreinum, en ekki má rekja tiltölulega litlar fjárfestingar í rannsóknum og þróun í Evrópusambandinu til samsetningar atvinnulífs þar, heldur eru framlög til þessara málefna þó nokkru minni en í Bandaríkjunum í öllum atvinnugreinum.¹¹¹ Einkaframlög til rannsókna og þróunar eru talin vera 2,7% af landsframleiðslu Bandaríkjanna, en í Evrópusambandinu er hlutfallið 1,85%.¹¹² Ef fyrirtæki vilja sækja fram á mörkuðum er mikilvægt að þau stundi rannsóknir og vöruþróun. Í því ljósi vekja lág framlög áhyggjur. Lágt framlag til rannsókna og þróunar gæti til dæmis skýrt slaka stöðu Evrópulanda í ýmsum hátæknigreinum. Þá er nefnt að samkeppni fyrirtækja sé ekki eins hörð í Evrópu og annars staðar og það hægi á framleiðni.¹¹³ Heildarfjöldi nýrra einkaleyfa er svipaður í Evrópusambandinu og í Norður-Ameríku og Austur-Asíu þegar horft er á nokkrar lykiliðngreinar, en í því sem kallað er hátækni og meðalhátækni er minna um ný einkaleyfi í Evrópuríkjunum en í Bandaríkjunum.¹¹⁴ Um 40% af atvinnu í iðnaði í Evrópusambandinu er í lágæknigreinum.¹¹⁵

Þótt það orki tvímælis að ræða um samkeppnisstöðu landa, að minnsta kosti þegar til langs tíma er litið, gegnir öðru máli þegar horft er á einstakar atvinnugreinar. Hluttur iðnaðar hefur minnkað nokkuð í Vestur-Evrópu undanfarin ár, þótt sumar iðngreinar standi mjög vel. Iðnaður hefur látið hraðar undan síga á nýliðnum árum en árin á undan. Árið 2011 var iðnvarningur tæp 16% af framleiðslu í 27 ríkjunum Evrópusambandsins og hafði hlutdeildin minnkað um rúm 4% frá 1995 (þ.e. úr 20%). Nokkuð er síðan skipasmíðar og fataiðnaður lét að mestu undan síga í flestum löndum Vestur-Evrópu. Hlutdeild fataiðnaðar í framleiðslu Evrópusambandsríkja var 0,5% árið 2011 og hafði minnkað um helming frá 1995. Það er einkum tvennt sem veldur því að hlutdeild iðnaðar minnkar í framleiðslu Evrópulanda. Í fyrsta lagi gera tækniframfarir það að verkum að sífellt er ódýrara að framleiða iðnvarning. Í öðru lagi er erfitt að keppa við ódýrt vinnuafl í löndum Austur-Asíu og víðar. Hlutdeild þjónustugreina í framleiðslu

¹⁰⁹ Lili Kang, Mary O'Mahony og Fei Peng (2012): New measures of workforce skills in the EU, Discussion paper 13, Birmingham Business School, UK, bls. R22.

¹¹⁰ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 7 og 123.

¹¹¹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, formáli.

¹¹² Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 9.

¹¹³ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 75.

¹¹⁴ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 17 og 9.

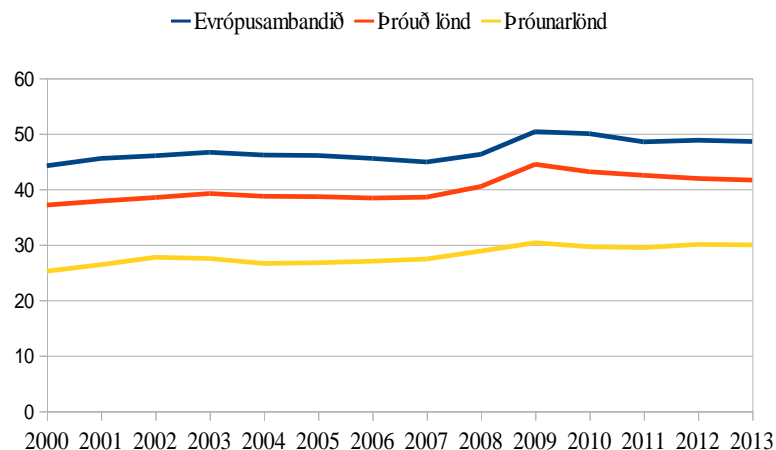
¹¹⁵ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 9.

Evrópusambandsríkjanna 27 var 73% árið 2011 og hafði aukist um tæp 6% frá 1995.¹¹⁶ Þegar tekjur vaxa eykst jafnan eftirspurn eftir þjónustu.

Evrópusambandið er enn stærsti efnauútflytjandi í heimi og enginn flytur meira út af vélum og tækjum til flutninga.¹¹⁷ Evrópusambandsríki framleiða stóran hlut af þeim bílum sem búnir eru til í heiminum og þar eru verksmiðjur Airbus og fleiri flugvélaframleiðenda. Evrópusambandið flytur út meira en þriðjung af þeim vélum sem fluttar eru út í heiminum, en hlutdeild sambandsins skropp saman um 6% frá 1995 til 2011.¹¹⁸

Að mati Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hefur sambandið samkeppnisforskot í flestum geirum iðnaðar sem stundaðar eru í ríkjum þess. Matið er meðal annars reist á tölum um fjölda einkaleyfa og annarra vísbendinga um nýjungar í framleiðslu. Evrópusambandsríki eru talin hafa samkeppnisforskot í lyfjagerð, efnaiðnaði, gerð bíla og flugvéla og annarra farartækja, véla, matar- og drykkjarvöruframleiðslu, pappírs- og plastiðnaði. Á hinn bóginn telur Framkvæmdastjórnin að sambandið standi ekki keppinautum sínum á sporði í framleiðslu raftækja, tölva og sjóntækja. Hlutdeild þjónustu í iðnvöruútflutningi frá Evrópusambandsríkjum hefur vaxið undanfarin ár.¹¹⁹ Lengi hefur verið minna um viðskipti milli landa með þjónustu en iðnvörning, en þjónustuviðskipti hafa aukist á undanförunum áratugum.

Mynd 33 Heildarútgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

Aðstæður fólks og fyrirtækja ráðast meðal annars af starfsemi hins opinbera. Öflugt ríkisvald getur fært landsmönnum góða þjónustu að ýmsu leyti, öryggi gagnvart áföllum og vernd gegn lögbrjótum. Víðast hvar kemur hið opinbera líka að menntun almennings og rekstri heilbrigðiskerfis. En þessa þjónustu þarf að borga. Mynd 33 sýnir útgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu í Evrópusambandinu, þróuðum löndum eða iðnríkjum (þar á meðal Evrópusambandinu) og í vanþróuðum löndum. Hlutfall skatta er

¹¹⁶ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 118.

¹¹⁷ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 124. Hér eru flutningar milli Evrópusambandslanda ekki taldir með.

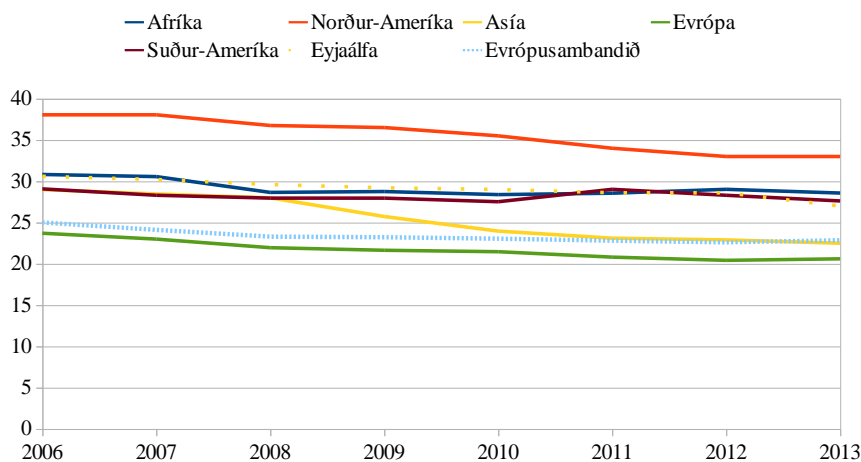
¹¹⁸ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 124.

¹¹⁹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 36.

ekki langt frá þessu hlutfalli þegar horft er til langs tíma. Samanburðurinn er ekki að öllu leyti sanngjarn, því að sums staðar veitir hið opinbera þjónustu sem einkafyrirtæki sjá um annars staðar. Heilbrigðisþjónusta er til dæmis að miklu leyti í höndum einkafyrirtækja í Bandaríkjunum. Eins og sést á myndinni er hlutfall útgjalda hins opinbera af framleiðslu herra í Evrópusambandinu en annars staðar. Hlutfallið var nokkuð stöðugt frá 2000 til 2007, nálægt 45%, en það hækkaði þegar fjármálakreppan skall á. Að meðaltali er hlutfallið um 7% lægra í þróuðum ríkjum að meðaltali. Munurinn minnkaði heldur þegar kreppan skall á, en síðan hefur hann vaxið aftur.

Þótt ríkisútgjöld séu herra hlutfall af landsframleiðslu í Evrópusambandinu en víðast annars staðar eru skattar á hagnað fyrirtækja lægri þar en í flestum öðrum heimsálfum. Almennu eru skattar fyrirtækja á niðurleið í heiminum eins og sjá má á mynd 6. Þeir hafa þó lækkað meira í Asíulöndum en annars staðar. Núna eru þeir svipaðir að meðaltali í Asíu og í Evrópusambandinu, eða 22-23% að meðaltali. Í þeim löndum Evrópu sem ekki eru í sambandinu eru fyrirtækjaskattar að jafnaði lægri en í aðildarlöndum þess. Í öðrum álfum en Asíu eru fyrirtækjaskattar hins vegar að jafnaði hærri en í Evrópu. Hæst er skatthlutfallið í Norður-Ameríku, eða 33% að meðaltali árið 2013. Þetta eru óvegin meðaltöl og miklu munar á sköttum í einstökum löndum. Skatthlutfall er herra í stærri löndum sambandsins en hinum minni. Lítil lönd virðast fremur nota lága skatta til þess að draga til sín fjárfesta en stór lönd. Hlutfallið er tæp 30% í Þýskalandi, í Frakklandi er það 33,3% og á Ítalíu 31,4%. Hlutfallið er hins vegar mjög lágt á Írlandi, eða 12,5%, í Lettlandi og Litháen er fyrirtækjaskatturinn 15%, í Eistlandi er hlutfallið 21% og í Ungverjalandi er skatturinn 19%. Evrópusambandið sem heild virðist vera vel samkeppnishæft þegar horft er á fyrirtækjaskatta eina og sér. En heildarskattbyrði hlýtur að hafa áhrif á launakröfur og eftirspurn eftir vörum. Heildarskattbyrði ræðst af heildarútgjöldum hins opinbera og þau eru mikil í Evrópulöndum (samanber mynd 34). En þar sem útgjöld hins opinbera eru mikil má ætla að þjónustan sé líka góð. Góð þjónusta hins opinbera ætti að gera það eftirsóknarvert að starfa í Evrópusambandslöndum. Menn verða síðan að gera upp við sig hvort vegur þyngra, háir skattar eða góð opinber þjónusta.

Mynd 34 Skattar á fyrirtæki.



Heimild: KPMG

Vinumarkaður þykir ósveigjanlegur í mörgum Evrópuríkjum miðað við það sem gerist í öðrum vestrænum ríkjum. Verkalýðsfélög eru sterk í mörgum ríkjum sambandsins og ekki

alltaf samvinnuþýð. Þetta kemur sérstaklega að sök þar sem ekki er lengur hægt að láta gengislækkun jafna út miklar kauphækkanir. Áður hefur komið fram að ósveigjanleg verkalýðsfélög eiga líklega nokkurn þátt í því að raungengi hefur hækkað í suðurhluta álfunnar með tilkomu evrunnar. Í Bretlandi gengu stjórnvöld hart fram í því upp úr 1980 að draga úr áhrifum verkalýðsfélaga. Í Hollandi og á Írlandi var reynt að draga úr launahækkunum með því að auka miðstýringu á vinnumarkaði og þátttöku ríkis í launasamningum.¹²⁰ Svipuð leið hefur oft verið farin hér á landi. Í mörgum Evrópulöndum gilda strangar reglur um uppsagnir starfsfólks. Þær koma oftast nær ekki að sök á uppgangstímum, en öðru máli gegnir þegar hægir á vexti og óvissa eykst í atvinnulífinu. Þegar krepptur að draga strangar reglur um uppsagnir úr áhuga fyrirtækja á að bæta við sig starfsfólki.¹²¹

5.3 Hvað hefur gerst síðustu árin?

Hlutfallslegt verðlag er stundum notað til þess að lýsa samkeppnisstöðu, eins og áður hefur komið fram. Raungengi 27 landa Evrópusambandsins lækkaði að meðaltali um rúm 10% frá 2009 til 2012, en það var þó enn nokkru hærra 2012 en 2002. Frá 2012 og fram á mitt ár 2013 hækkaði raungengi Evrópusambandslanda aftur um nokkur prósent. Enn virðist það þó vera nokkru lægra að jafnaði en 2009. Tiltölulega lágt verðlag hjálpar þannig ríkjum sambandsins að kljást við fjármálakreppuna, sem hefur leikið mörg þeirra hart.

Um miðjan fyrsta áratug nýrrar aldar var hagvöxtur um skeið meiri í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum. Hagvöxtur á vinnutíma var líka meiri í kjarna sambandsins en í Bandaríkjunum á þessum árum, eins og sjá má á mynd 31. Bil milli framleiðni vinnuafis í Evrópu og Bandaríkjunum minnkaði um sinn. En það stóð ekki lengi. Í fjármálakreppunni sem hófst 2008 hefur framleiðni haldið áfram að aukast í Bandaríkjunum á meðan hún hefur dregist saman í Evrópusambandsríkjum. Framleiðni jókst að vísu hægar í Bandaríkjunum frá 2008 til 2009 en árin á undan og á eftir. Í Japan dróst framleiðni saman á þessum árum.¹²²

Margar skýringar eru nefndar á því að aftur dregur sundur með framleiðni í Bandaríkjunum og Evrópu. Því er haldið fram að lög og reglugerðir um framleiðslu séu erfiðar evrópskum fyrirtækjum. Sums staðar torveldi opinber fyrirmæli nýjum framleiðendum að fara inn á markaði og nýta nýja tækni.¹²³ Fyrirtæki í uppgangsgreinum fá því ekki að vaxa jafnhratt og ella. Ósveigjanlegur vinnumarkaður í Evrópusambandslöndum á einnig hlut að máli. Skorður við uppsögnum starfsfólks valda því að framleiðsla flyst hægar en ella frá samdráttargreinum til þeirra sem vaxa.¹²⁴

¹²⁰ Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson (2001): Sveigjanleiki á vinnumarkaði og upptaka evrunnar, Samtök atvinnulífsins, bls. 19-23.

¹²¹ Chen, Y., Dennis Snower og Gylfi Zoëga (2001): Labour Market Institutions and Macroeconomic Shocks, Working Paper, Birkbeck College.

¹²² Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 78.

¹²³ Bart van Ark, Mary O'Mahony og Marcel Timmer (2008): The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes, Journal of Economic Perspectives – 1. tbl. 22. árg. bls. 42, Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 7.

¹²⁴ McMillan, Rodrick (2011): Globalization, structural change and productivity growth, NBER, working paper 17143.

Sveigjanleiki vinnumarkaðs hefur verið nefndur sérstaklega nefndur í tengslum við áhrif kreppunnar sem hófst 2008. Atvinna lagar sig fyrr að breyttum aðstæðum í Bandaríkjunum en í Evrópu og Bandaríkin hafa verið fljótari að ná sér eftir bakslag í efnahagsmálum á nýliðnum áratugum. Í mörgum Evrópulöndum torvela lög fyrirtækjum að segja upp starfsfólki. En auk þess hefur verið nefnt að fyrirtæki í tæknigeirum dragi uppsagnir til þess að spara kostnað við að þjálfra starfsfólk. Skortur á vel menntuðu og þjálfuðu starfsfólki á því þátt í því að framleiðni dregst saman í kreppunni.¹²⁵

Eins og á fyrri kreppuskeiðum virðist menntunarstig vinnuafls í Evrópulöndum hafa aukist óvenjuhætt í fjármálakreppunni. Sumir bregðast við atvinnumissi með því að bæta við sig menntun, aðrir reyna að draga úr líkum á því að þeir missi vinnuna með því að leita menntunar. Samkvæmt einni könnun jókst menntunarstig vinnuafls í Evrópusambandslöndum um rúm 0,4% á ári að jafnaði frá 2002 til 2007, en um rúm 0,6% á ári frá 2007 til 2009. Í Bandaríkjunum jókst menntunarstig vinnuafls um tæp 0,4% á ári frá 2002 til 2007, en um tæp 0,9% frá 2007 til 2009. Menntun vinnuafls jókst með öðrum orðum heldur hægar í Bandaríkjunum en í Evrópusambandinu fram að fjármálakreppu, en hraðar en í sambandinu eftir að hún skall á. Í Kína jókst menntun vinnuafls mun hægar en bæði í Evrópusambandinu og Bandaríkjunum allan tímann.¹²⁶

Efnislegar fjárfestingar sveiflast með hagsveiflum í Evrópusambandinu eins og annars staðar. Þegar framleiðsla eykst vaxa fjárfestingar meira og þegar framleiðsla dregst saman minnka fjárfestingar meira. **Fjárfestingar fóru hæst í rúmlega 21,5% af landsframleiðslu í Evrópusambandsríkjunum þegar uppsveiflan stóð sem hæst árið 2007 og þær fóru niður fyrir 19% af landsframleiðslu árið 2009. Hlutfallið jókst heldur næstu árin, en árið 2012 kom bakslag í fjárfestingar í sambandinu, sem enn sér ekki fyrir endann á.** Evrukreppan og aðhaldsaðgerðir stjórnvalda, einkum í suðurhluta álfunnar, virðast draga úr bjartsýni fjárfesta.

Fjárfestingar hafa lengi verið hátt hlutfall af landsframleiðslu í Japan og í Bandaríkjunum voru fjárfestingar líka hærra hlutfall af landsframleiðslu en í Evrópusambandinu á fyrstu árum aldarinnar. Hlutfall fjárfestinga af framleiðslu dróst álíka mikið saman í Bandaríkjunum og Japan og í Evrópusambandinu þegar fjármálakreppan skall á, en síðan hefur það aukist ár frá ári í löndunum tveimur. Samkvæmt áætlun Alþjóða gjaldeyrissjóðsins fyrir 2013 voru fjárfestingar þá tæp 21% af landsframleiðslu í Japan en 19% í Bandaríkjunum. **Sjóðurinn gerði ráð fyrir að fjárfestingar yrðu 17,6% af landsframleiðslu Evrópusambandsins árið 2013** og hafði hlutfallið lækkað um 4½% frá 2007. En fjárfestingar hafa ekki hreyfst í takti í öllum löndum Evrópusambandsins. Í Þýskalandi, Frakklandi, Austurríki og Belgíu hafa fjárfestingar aðeins minnkað um 2% af landsframleiðslu eða svo frá 2007. **Annars staðar má segja að fjárfestingar hafi hrunið.** Í þessum flokki eru þau lönd sem hafa orðið harðast úti í fjármálakreppunni. Fjárfestingar drógust saman um 8-16% af landsframleiðslu frá 2007 til 2013 í Grikklandi, á Kýpur, á Írlandi, Möltu og í Slóveníu, Slóvakíu og Portúgal. Þær hafa einnig dregist mikið saman á Spáni og í Eistlandi, en í þessum löndum var geysimikið fjárfest á uppgangarárunum til 2007 og hlutfall fjárfestinga af landsframleiðslu er ekki tiltakanlega lágt núna.

¹²⁵ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation.

¹²⁶ Lili Kang, Mary O'Mahony og Fei Peng (2012): New measures of workforce skills in the EU, Discussion paper 13, Birmingham Business School, UK.

Rannsóknar- og þróunarframlög fyrirtækja dragast yfirleitt saman þegar bakslag kemur í efnahagsþróun. Líta má á þessi útgjöld sem fjárfestingar og þær ráðast af miklu leyti af horfum um nánustu framtíð. Því kemur ekki á óvart að framlög til rannsóknar og þróunar hafi dregist saman í Evrópusambandinu þegar fjármálakreppan hófst.

5.4 Stefna hins opinbera í samkeppnis- og atvinnumálum í Evrópusambandinu

Stuðningur hins opinbera á mikinn þátt í styrk iðnaðar í mörgum Evrópusambandslöndum. Bílaiðnaður er oft talinn eins konar flaggskip atvinnulífs og hann hefur víða notið styrkja. Þá hafa Airbus flugvélaferksmiðjurnar verið mikið styrktar úr opinberum sjóðum. Þær hafa nú náð fótfestu í framleiðslu farþegaflugvéla og eru orðnar stærri en helsti keppinauturinn, bandarísku Boeing-verksmiðjurnar.¹²⁷ Með Evrópska efnahagssvæðinu komust á samræmdar viðskiptareglur í þátttökuríkjunum. Þær eiga meðal annars að tryggja samkeppni á hinum ýmsu mörkuðum. Meðal annars hafa verið settar reglur sem eiga að stuðla að samkeppni á mörkuðum þar sem áður var einkasala. Síamarkaðir og rafmagnsframleiðsla voru lengi talin dæmi um það sem kallað var náttúrleg einokun. En fyrir nokkru komust menn að þeirri niðurstöðu að samkeppni þrífist í stórum hluta af þessari starfsemi. Árið 1996 voru fyrstu reglur settar um samkeppni í rafmagnsframleiðslu í Evrópusambandinu og nokkru síðar komu reglur um samkeppni á síamarkaði.¹²⁸ Einnig gilda á Evrópska efnahagssvæðinu reglur um tilhögun ríkisstyrkja til fyrirtækja. Ríkisstuðningur sem ógnar samkeppni og hefur áhrif á viðskipti milli aðildarlenda er bannaður. Frá þessu eru síðan ýmsar undantekningar. Til dæmis hafa yfirvöld rúmar heimildir til þess að styðja atvinnulíf á svonefndum þróunarsvæðum. Styðja má verkefni sem talin eru hagsmunamál allra Evrópuríkja og verkefni sem ætlað er að leiðrétta truflun á hagkerfi aðildarlands. Stuðningi við rannsóknar- og þróunarstarf er ætlað að leiðrétta markaðsbrest, eins og nánar er rakið hér á eftir. Þá má veita aðstoð sem ætlað er að vernda menningu.¹²⁹ Margt konar ríkisstyrkir hafa viðgengist á Efnahagssvæðinu, þrátt fyrir bann. Stofnanir á vegum Sambandsins og EFTA úrskurða um lögmati styrkjanna. Einnig hefur Heimsviðskiptastofnunin (e. World Trade Organisation) tekið til úrskurðar mál vegna ríkisstyrkja, meðal annars kæru vegna styrkja til Airbus-verksmiðjanna, eins og rakið er hér á eftir.

Ýmis rök eru færð fyrir opinberum stuðningi við fyrirtæki. Stuðningur við rannsóknir og þróun má réttlæta með því að fleiri njóti afurðanna en þeir sem standa fyrir þróunarstarfinu. Þau rök má færa fyrir stuðningi við nýgræðing í atvinnulífinu að hjálpa þurfi nýjum atvinnugreinum yfir ákveðinn hjalla, svo að reynsla safnist í greininni, fyrirtæki verði til sem afli aðfanga og fyrirtæki geti valið úr starfsfólki með reynslu. Ekki er langt síðan sú hugmynd kom fram að skynsamlegt gæti verið að styðja við fyrirtæki í lykilgreinum, þar sem ágóðavon væri mikil, en erfitt væri að komast inn í. Ríkisaðstoðin gæti gert það að verkum að keppinautar gæfust upp og mikill gróði kæmi í hlut

¹²⁷ Kayleigh Brown, Tobias Tiemann (ártal vantar): EU State Aid Policy and the EC-Airbus Case.

¹²⁸ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, heimasíða,

http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/overview_en.html (2. janúar 2014). Natascha Freund, Ernst-Olav Rühle (2011): The evolution from sector-specific regulation towards competition law in EU telecom markets from 1997 to 2011 – Different effects in practical implementation.

¹²⁹ Löggjöf Evrópusambandsins, kafli 107, [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E107:EN:NOT)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E107:EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E107:EN:NOT)

heimafyrirtækisins.¹³⁰ Airbus er oft tekið sem dæmi um fyrirtæki sem mætti styrkja með þessum rökum. Tvennt er einkum fundið gegn þessum rökum. Í fyrsta lagi er óvíst að ríkisvaldið hitti á þær atvinnugreinar sem rétt er að styðja, hvað þá skynsamlega styrkfjárhæð. Í öðru lagi gengur þessi hugmynd út á að hafa megi arð af keppinautum. Ekki er hugsað út í það sem mundi gerast ef samkeppnislöndin svöruðu í sömu mynt. Bandaríkin gætu styrkt sín fyrirtæki, þannig að menn sætu á endanum uppi með óhagkvæma framleiðslu í tveim heimsálfum. Þá er bent á það að styrkir til fyrirtækja eru fjármagnaðir með sköttum sem skekkja hvata í hagkerfinu. En þau rök fyrir ríkisstuðningi sem oftast er beitt eru þau að tryggja þurfi atvinnu. Fáir fræðimenn hafa trú á að ríkisstuðningur hafi nokkur áhrif á fjölda starfa til langframa. En hann getur orðið til þess að að störfín verði á öðrum stað eða í annarri atvinnugrein en annars væri.

Megnið af þeim ríkisstyrkjum, sem Airbus hefur þegið, hafa verið til rannsókna og þróunar.¹³¹ Mikið munar um stuðninginn fyrir fyrirtækið.¹³² Og hann virðist bera árangur. Árið 1995 fékk Boeing 80% pantana á stórum farþegavélum og flutningaflugvélum í almannajónustu í heiminum. Árið 2011 var hlutur Airbus hins vegar orðinn 64%.¹³³ Bandaríkjamenn mótmæltu harðlega stuðningi Evrópusambandslanda við Airbus-verksmiðjurnar. Deilurnar virtust hafa leystst árið 1992 með samkomulagi á vettvangi Heimsviðskiptastofnunarinnar þar sem ríkisstyrkir við framleiðslu stórra farþegavéla og flutningavéla fyrir almannafarfarir voru bannaðir og þak sett á stuðning við hönnun slíkra véla. En árið 2004 tilkynntu Bandaríkjamenn að þeir teldu sig ekki bundna af samningnum og vísuðu deilu um ríkisstuðning til úrskurðarnefndar Heimsviðskiptastofnunarinnar. Að mati Boeing námu ólöglegir styrkir til Airbus samtals um 18. milljónum dala.¹³⁴ Evrópusambandið kærði á móti stuðning Bandaríkjustjórnar við Boeing-verksmiðjurnar. Úrskurðarnefnd Heimsviðskiptastofnunarinnar komst að þeirri niðurstöðu að styrkir Evrópusambandsins við Airbus væru ekki allir í samræmi við reglur stofnunarinnar. Skyldi sambandið annað hvort falla frá stuðningnum eða bæta þann skaða sem þeir hefðu valdið.¹³⁵

Annað flaggskip iðnaðar í Evrópu er bílaiðnaðurinn. Hann hefur notið mikilla styrkja frá hinu opinbera, en styrkirnir hafa minnkað mikið á seinni árum (sjá mynd 35). Í flestum löndum sambandsins voru styrkir til bílaiðnaðar þó aðeins lítið hlutfall af heildarstuðningi stjórnvalda við atvinnulífið (hæst var hlutfallið í Slóvakíu á árunum 1992 til 2007, rúm 6%, og á Ítalíu 3½%).

¹³⁰ James Brander og Barbara Spencer (1984): Export Subsidies and International Market Share Rivalry, NBER vinnupappír nr. 1464.

¹³¹ Kayleigh Brown, Tobias Tiemann (ártal vantar): EU State Aid Policy and the EC-Airbus Case, bls 4.

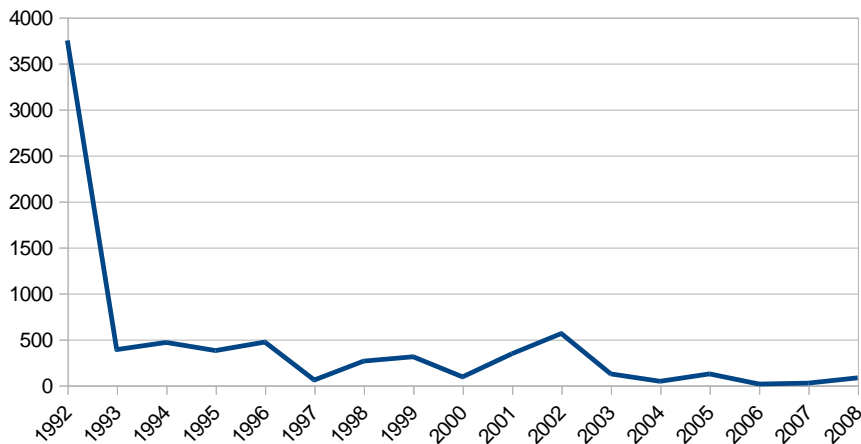
¹³² Kayleigh Brown, Tobias Tiemann (ártal vantar): EU State Aid Policy and the EC-Airbus Case, bls 5.

¹³³ Kayleigh Brown, Tobias Tiemann (ártal vantar): EU State Aid Policy and the EC-Airbus Case, bls 4.

¹³⁴ Kayleigh Brown, Tobias Tiemann (ártal vantar): EU State Aid Policy and the EC-Airbus Case, bls 14.

¹³⁵ Kayleigh Brown, Tobias Tiemann (ártal vantar): EU State Aid Policy and the EC-Airbus Case, bls 19.

Mynd 35 Opinber stuðningur við bílaframleiðslu í 12 aðildarríkjum Evrópusambandsins, milljónir evra.



Heimild: Nicolini, Scarpa, Valbonesi (2012)

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur beitt sér fyrir því að ríkisstyrkir færist frá einstökum atvinnugreinum í átt að almennum stuðningi við lítil og meðalstór fyrirtæki, eða stuðningi við rannsóknir og þróun eða starfsþjálfun. Hugmyndin er sú að slík aðstoð standi síður í vegi fyrir heilbrigðri samkeppni en hjálp til einstakra atvinnugreina eða fyrirtækja.¹³⁶ Jafnframt þessari breytingu hefur dregið úr heildarfjárhæð ríkisaðstoðar við atvinnulíf. Á 9. áratug fyrri aldar var ríkisaðstoð við iðnað og þjónustu um 2% af landsframleiðslu Evrópusambandslanda.¹³⁷ Hlutfallið fór niður í 1% á 10. áratugnum, en árið 2007 var hlutfallið 0,4%. Á árunum 1992 til 2007 voru ríkisstyrkir við atvinnulífið einna hæst hlutfall af landsframleiðslu í Þýskalandi, tæpt prósent, en á þessum árum rann mikið fé til uppbyggingar í Austur-Þýskalandi. Þá voru ríkisstyrkir við fyrirtæki hátt hlutfall af landsframleiðslu á Kýpur. Í tíu löndum sambandsins voru styrkveitingar til atvinnulífs að jafnaði meira en hálf prósent landsframleiðslu á árunum 1992 til 2007.¹³⁸

5.5 Alþjóðleg viðskipti og viðskiptasamningar

Ríki Evrópusambandsins eiga aðild að Heimsviðskiptastofnuninni (e. WTO), sem tók við af Almenna tollasamkomulaginu, (e. GATT). Grundvallarhugmynd Heimsviðskiptastofnunarinnar og fyrirrennara hennar er að aðildarlönd njóti bestu kjara sem tíðkast í viðskiptum milli landa. Ef tvö lönd sem eiga aðild að stofnuninni gera með sér samning um lækkun tolla njóta öll aðildarlöndin þessara kjara. Viðskiptabandalög eins og Evrópusambandið og Fríverslunarsamtök Evrópu, EFTA, þar sem allir tollar í viðskiptum með tilteknar vörur falla niður, eru undantekning frá þessari reglu. Viðskiptabandalög geta síðan gert fríverslunarsamninga við önnur ríki. Íslendingar kannast best við samninginn um Evrópskt efnahagssvæði sem tók gildi í ársbyrjun 1994, en hann nær til EFTA-landanna Íslands, Noregs og Lichtenstein auk Evrópusambandsins. Meginatriði hans er fjórfrelsið svonefnda, frjáls viðskipti með vörur og þjónustu og frjálsir

¹³⁶ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2006): Community framework for state aid for research and development and innovation, Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 125.

¹³⁷ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 125.

¹³⁸ Nicolini, Scarpa, Valbonesi (2012): State Aid to Business in the European Union: a Focus on the Car Sector, DEM Working Paper Series.

flutningar fólks og fjármagns. Á Efnahagssvæðinu gildir viðskiptalöggjöf Evrópusambandsins og viðskipti með vörur og þjónustu eru ekki heft með tollum eða kvótum. Á þessu eru undantekningar eins og kunnugt er. Þannig heyra viðskipti með landbúnaðarvörur ekki undir samninginn og sérstakt samkomulag er um verslun með fisk. Þá hafa Íslendingar frá haustinu 2008 sett miklar takmarkanir á viðskipti með gjaldeyri.¹³⁹

Viðskiptalöndum Evrópusambandsins er stundum skipt í fjóra flokka. Í fyrsta flokknum, sem nýtur lægstra tolla eru EFTA-ríki, ríki sem hafa sótt um aðild að sambandinu og önnur lönd sem hafa gert fríverslunarsamninga við sambandið. Næst koma þróunarríki og svonefnd Lome-ríki. Í þriðja flokknum eru síðan aðildarlönd Heimsviðskiptastofnunarinnar sem njóta „bestu kjara“ sem kölluð eru. Aðeins þau lönd sem sem sérstakar viðskiptahindranir gilda um (Íran, Norður-Kórea) fá það sem er verra en „bestu kjör“.¹⁴⁰

Samningur Evrópusambandsins sem fyrst var kenndur við Lome er líklega stærsti viðskiptasamningur þess við önnur ríki. Fyrsti Lome-samningurinn var undirritaður árið 1975.¹⁴¹ Árið 2000 náði Cotonou-samningurinn, sem tók við af Lome-samkomulaginu, til 79 ríkis í Afríku, á Kyrrahafi og Karíbahafi.¹⁴² Markmiðið var að veita löndum hans aðgang að innri markaði sambandsins. Sum ríkin njóta tollfrelsis í viðskiptum við sambandið. Svipað fyrirkomulag er á viðskiptum við svæði í heiminum sem aðildarlönd Evrópusambandsins hafa sérstök tengsl við. Í þessum hópi er til dæmis Grænland. Grænland er hluti af danska ríkinu, en árið 1985 sagði það sig úr Evrópusambandinu.¹⁴³

Sviss er ekki aðili að samningnum um Evrópskt efnahagssvæði, en landið hefur gert sérsamning um fríverslun við sambandið. Samningurinn gengur skemur en samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði um flest eða öll atriði. Ekki er heldur sérstök eftirlitsstofnun eða dómstóll sem sker úr um ágreining um viðskipti landsins við sambandið.¹⁴⁴

Evrópusambandið gerði fríverslunarsamninga við 6 Mið-Ameríkulönd árið 2012, Kólombíu og Perú árið 2013, Suður-Kóreu 2011 og Mexíkó árið 2000. Þá er sambandið að koma á efnahagssamstarfi við 15 ríki í Karabíuhafi, ríki á Kyrrahafi og fjögur ríki í austanverðri og sunnanverðri Afríku. Árið 2000 samdi sambandið um viðskipti og efnahagssamstarf við Suður-Afríku. Þá samdi Evrópusambandið um fríverslun við Síle árið 2002. Sambandið hefur auk þess gert viðskiptasamninga við grannríki: Tyrkland, Andorra, San Marínó, Færeyjar, Makedóníu, Albaníu, Svartfjallaland, Bosníu og lönd við sunnanvert Miðjarðarhaf.¹⁴⁵

Evrópusambandið hefur gert nokkra fríverslunarsamninga, sem ekki höfðu tekið gildi í lok árs 2013. Samið hefur verið við Moldavíu, Armeníu og Georgíu. Stjórn Úkraínu ákvað

¹³⁹ Sjá EES – vefsetrið, <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/>.

¹⁴⁰ Staða Íslands í Evrópusamstarfi, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, apríl 2000, 26. kafli Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki – samanburður við EFTA, Utanríkisráðuneytið.

¹⁴¹ Staða Íslands í Evrópusamstarfi, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, apríl 2000, 26. kafli Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki – samanburður við EFTA, Utanríkisráðuneytið.

¹⁴² Sjá vefsvæði Evrópusambandsins: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>

¹⁴³ Staða Íslands í Evrópusamstarfi, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, apríl 2000, 26. kafli Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki – samanburður við EFTA, Utanríkisráðuneytið.

¹⁴⁴ Staða Íslands í Evrópusamstarfi, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, apríl 2000, 26. kafli Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki – samanburður við EFTA, Utanríkisráðuneytið.

¹⁴⁵ European Commission, Memo, desember 2013,

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

síðla árs 2013 að fresta því að staðfesta fríverslunarsamning við sambandið, en tilboð Evrópusambandsins stendur enn. Þá er unnið að því að koma á fríverslun milli sambandsins og Singapúr. Að auki hafa 5 samningar um efnahagssamstarf við ríki Afríku, ríki í Karabúhafni og í Kyrrahafi ekki tekið gildi.¹⁴⁶

Nú standa yfir viðræður um tolla, viðskipti og fjárfestingar við Bandaríkin, Japan, Kanada, Kína Samband Suðaustur-Asíubjóða, Marokkó, Indland, Merkósúr, viðskiptabandalag 5 landa í Suður-Ameríku, og fleiri lönd. Með viðræðum við Kanada er stefnt að því að afnema 99% af tollum milli þessara tveggja efnahagssvæða. Stefnt er að því að gera fríverslunarsamning við Japan, en óformlegar viðskiptahindranir í Japan og áhyggjur sumra Evrópuþjóða af þeim gætu tafið þær viðræður.¹⁴⁷

5.6 Útlit

Sameiginlegur innri markaður Evrópusambandsins og sameiginleg mynt eru framhald á þeirri viðleitni að sameina markaði Evrópu. Markmiðið er að greiða fyrir viðskiptum og nýta þannig betur stærðarhagkvæmni í framleiðslu. Breytingin ætti, fræðilega að minnsta kosti, að koma öllum aðildarþjóðum að gagni, en einkum þó smáþjóðunum, því að heimamarkaður þeirra er minnstur. Hugmyndin var sú að í sameinuðum markaði Evrópusambandslanda gæti hagkvæmni í rekstri nálgast það sem gerist í Bandaríkjunum. **En enn sem komið virðast bein áhrif innri markaðs og sameiginlegrar myntar á framleiðni vart vera mælanleg (sjá umfjöllun í kafla 5.1). Evran hefur ýtt undir viðskipti evrulanda, en ekki jafnmikið og mestu bjartsýnisspár sögðu fyrir um.**

Evrópulönd hafa orðið verr úti í fjármálakreppunni sem brast á 2007-2008 en lönd í öðrum heimsálfum. Þó að merki séu um að evrukreppan sé að líða hjá virðast fjárfestar í Evrópusambandsinu ekki hafa endurheimt fulla trú á framtíðina. Að minnsta kosti voru fjárfestingar enn á niðurleið í sambandinu árið 2013, ólíkt því sem var í Bandaríkjunum og Japan. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn spáir því að kaupmáttur landsframleiðslu á mann í Evrópusambandinu vaxi um 3-4% á ári að jafnaði á næstu árum, um það bil hálfu prósentu minna en í þróuðum hagkerfum að meðaltali. Spáð er nokkru minni vexti en í Bandaríkjunum, en svipuðum og í Japan. Hlutfall fjárfestinga af landsframleiðslu eykst heldur ef spáin rætist, en fjárfestingar verða áfram lægra hlutfall af landsframleiðslu en í þróuðum löndum að meðaltali. Ekki kemur á óvart að búist er við að framleiðsla á mann vaxi nokkru hraðar í þeim löndum sambandsins þar sem hún er minnst fyrir. Þannig má búast við meiri hagvexti í Austur-Evrópu og Grikklandi en annars staðar.

Eins og fram kom fyrir í kaflanum virðist raungengi Evrópusambandslanda að jafnaði vera lægra um þessar mundir en var þegar heimurinn var á hátindi síðustu uppsveiflu. Lágt verðlag hjálpar þannig löndum álfunnar að kljást við kreppuna. Raungengisþróun hefur að vísu verið misjöfn í aðildarlöndum sambandsins, eins og fram hefur komið. **Hlutfallslegt verðlag er þannig lágt í sögulegu samhengi í Þýskalandi en fremur hátt á Ítalíu. Raungengið hjálpar því ekki öllum jafnt.** Rétt er að hafa í huga að frávik í raungengi þróaðra landa eru oftast fremur skammvinn. Líklegt er að raungengið fari aftur í langtímameðtali á nokkrum árum. Öðru gegnir að vísu um lágtekjulönd. Líklegt er að

¹⁴⁶ European Commission, Memo, desember 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

¹⁴⁷ European Commission, Memo, desember 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

raungengi þeirra hækki með tímanum. Þess vegna er líklegt að hlutfallslegt verðlag hækki þegar tímar líða í nýjum ríkjum Evrópusambandsins í Mið- og Austur-Evrópu.

Áður kom fram að fjárfestingar hafa lengi verið lægra hlutfall af landsframleiðslu í Evrópusambandslöndum en í Bandaríkjunum og Japan. Ef að líkum lætur ætti það að stuðla að minni hagvexti í sambandinu. **Útgjöld til rannsókna og þróunar eru líka eins konar fjárfestingar. Þau hafa lengi verið minni í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum.** Það miðar líka að minni hagvexti þegar fram í sækir. Á móti kemur að ekki verður séð að einkaleyfi séu færri í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum.

5.7 Niðurstöður

Einn algengasti mælikvarðinn á samkeppnisstöðu er framleiðni vinnuafls. Um 1960 var framleiðni vinnuafls í Vestur-Evrópu um helmingur af því sem var í Bandaríkjunum. Það hafði sitt að segja að Evrópa var enn í sárum eftir styrjöldina, en framleiðni vinnuafls hafði reyndar lengi verið minni þar en í Ameríku. Laun ráðast af framleiðni vinnuafls. Um 1870 var tímakaup í Þýskalandi varla nema rúmur helmingur af því sem gerðist í Bandaríkjunum. Í Hollandi, á Írlandi, í Svíþjóð og á Ítalíu voru laun lægri en í Þýskalandi.¹⁴⁸ Það var engin tilviljun að stórir hópar fólks fluttu frá þessum löndum til Bandaríkjanna á 19. öld í von um betri lífskjör þar. Langt fram eftir 20. öldinni voru laun mun lægri í flestum Evrópulöndum en í Bandaríkjunum. Hugmyndin með viðskiptabandalögum sem Evrópumenn stofnuðu upp úr miðri öldinni var að auka framleiðni og hagsæld. Ljóst er að á seinni hluta tuttugustu aldar drógu Evrópulönd mjög á Bandaríkin í lífskjörum. Á seinni hluta tíunda áratugar tuttugustu aldar var framleiðni vinnuafls í löndum Vestur-Evrópu orðin 90-100% af því sem var í Bandaríkjunum. Má því segja að meginmarkmiðið með viðskiptasamstarfinu hafi náðst, þótt árangurinn eigi sér fleiri skýringar en það. En frá byrjun 21. aldar tók að draga sundur aftur með framleiðni í Bandaríkjunum og Evrópu. Bandaríkin koma betur út úr fjármálakreppunni, sem hófst 2007-2008, en Evrópusambandslönd. Samkvæmt nýjustu tölum er framleiðni á vinnustund 15-20% lægri að jafnaði í þeim ríkjum Evrópusambandsins sem teljast til Vestur-Evrópu en í Bandaríkjunum.

Evrópusambandið hefur á nýliðnum áratugum tekið upp tvær mikilvægar nýjungar. Þetta er sameiginlegur innri markaður sambandsins, með einni viðskiptalöggjöf, sem komið var á snemma á tíunda áratugnum og sameiginleg mynt, sem kom tíu árum síðar. Báðar þessar breytingar greiða fyrir viðskiptum, þannig að auðveldara er að nýta hagkvæmni stærðarinnar, og þannig stuðla þær að aukinni framleiðni í Evrópusambandinu. Rannsóknir benda til þess að evran hafi ein og sér leitt til 10-15% aukningar á viðskiptum aðildarlanda. Áhrifin eru nokkru minni en áköfustu fylgismenn vonuðust til áður en hún leysti eldri gjaldmiðla Evrópusambandslanda af hólmi. Rannsóknir benda til þess að samhengi sé milli viðskipta við önnur lönd og framleiðni,¹⁴⁹ en mæld áhrif evru eða sameiginlegs markaðs á framleiðni í Evrópusambandinu eru enn sem komið er lítil. Evrukreppan hefur ekki bætt stöðu aðildarlandanna. Rök fyrir því að sameiginlegur markaður og sameiginleg mynt bæti samkeppnisstöðu sambandsins eru því enn sem komið er einkum af fræðilegu tagi.

¹⁴⁸ Jeffrey G. Williamson (1995): The evolution of global labor markets since 1830: Background evidence and hypotheses, *Exploration in economic history*, bls. 141-196, Academic Press.

¹⁴⁹ Jeffrey Frankel og David Romer (1999): Does trade cause growth?, *The American Economic Review*, 89. árg., 3. tbl.

Fjárfestingar eru enn á niðurleið í Evrópusambandinu samkvæmt nýjustu tölum sem fyrir liggja. Þá höfðu fjárfestingar um nokkurt skeið verið á uppleið í Bandaríkjunum og Japan. Að auki er vert að geta þess að fjárfestingar hafa um langt árabíl verið lægra hlutfall landsframleiðslu í Evrópusambandinu en í þessum tveim löndum. Framlög einkafyrirtækja til rannsókna og þróunar eru minni í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum. Hvort tveggja, tiltölulega litlar fjárfestingar og lág framlög til rannsókna og þróunar, gæti stuðlað að minni hagvexti þegar fram í sækir.

Menntunarstig er svipað í Evrópusambandinu og í öðrum iðnvæddum ríkjum. Heildarfjöldi einkaleyfa er svipaður og í Norður-Ameríku og Austur-Asíu þegar horft er á nokkrar helstu atvinnugreinar en í svonefndum hátæknigreinum standa Evrópumenn Bandaríkjamönnum að baki.

6 Auðlindir og auðlindastjórnun

Auðlindir og auðlindastjórnun er víðtæk og mikilvægur hluti af sameiginlegum málum Evrópusambandslandanna. Í Viðauka III er ítarleg umfjöllun um lagalega og stofnanalega umgjörð auðlindamála. Hér er leitast við að draga fram nokkur mikilvæg atriði er snerta þrjú svið auðlindamála, þ.e. orkumál, fiskveiðar og landbúnað. Þar sem kaflar um landbúnað og sjávarútveg voru ekki opnaðir og búast mátti við að í þeim væru atriði sem myndu valda ágreiningi þykir rétt að ræða þau sérstaklega. Sökum mikilvægi orkuiðnaðar á Íslandi er einnig umfjöllun um orkustefnu Evrópusambandsins.

6.1 Orkustefna Evrópusambandsins

Hér á eftir verður fjallað um orkustefnu Evrópusambandsins og stöðu málaflokksins þegar hlé var gert á aðildarviðræðum Íslands. Orkustefna Evrópusambandsins á sér ekki langa sögu samanborið við aðra málaflökka innan sambandsins. Sviptingar á olfúmarkaði árið 1973 þrýstu á aðildarlönd til að samþykkja yfirlýsingu sem fjallaði um orkustefnu. Síðar var orkustefnan útvíkkuð og orkuöryggi var mikilvægasti þátturinn í stefnunni.

Eftir að fyrsta skýrsla Milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (Intergovernmental Panel of Climate Change) var birt 1990 og Kyoto-bókunin árið 1997 var samþykkt breyttust áherslur Evrópusambandsins í átt að loftslagsmálum til viðbótar við orkuöryggi. Töluverðan tíma tók að þoka málum orkustefnunnar áfram en árið 2005 hvöttu ráðamenn og ríkisstjórnir aðildarlandanna Framkvæmdastjórnina til að skapa farveg fyrir samvinnu innan Evrópusambandsins á sviði orkumála.¹⁵⁰

Árið 2007 birti Framkvæmdastjórnin aðgerðaráætlun fyrir orkustefnu Evrópu („An energy policy for Europe“). Áætlunin greindi frá þremur megináskorunum sem sneru að orkustefnunni: sjálfbærni, orkuöryggi og samkeppnishæfi. Til þess að ná settum markmiðum birti Framkvæmdastjórnin svokölluð 20-20-20 markmið sem stefnt er að ná fyrir árið 2020. Markmiðin eru:¹⁵¹

- Að minnka losun gróðurhúsalofttegunda um 20% m.v. losun 1990
- Að auka orkunýtni um 20%
- A.m.k. 20% af orkunotkun sambandsins verði frá endurnýjanlegum orkugjöfum.

Með Lisabonsáttmálanum kom inn sérkaflinn um orkumál og þar með fengu orkumál staðfastari sess en áður til að ná sameiginlegum markmiðum aðildarlandanna um orkumál. Með sáttmálanum er Evrópusambandið skuldbundið til að stuðla að eftirfarandi:

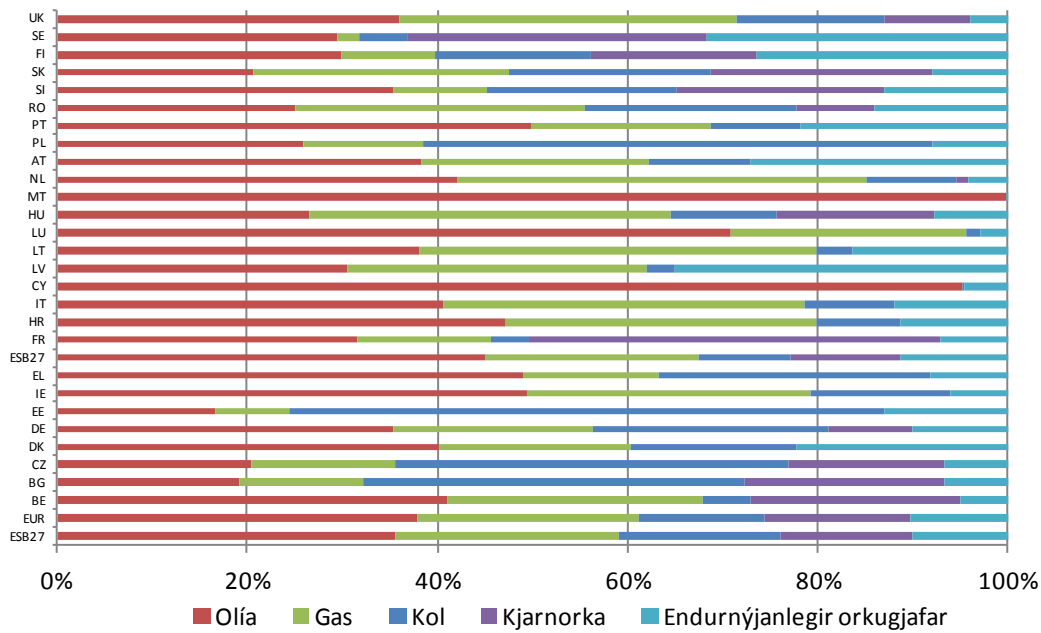
- Að tryggja starfsemi orkumarkaðar í álfunni.
- Að tryggja öryggi í orkuafhendingu í sambandinu.
- Að auka orkunýtni og orkusparnað og stuðla að þróun nýrra og endurnýjanlegra orkukosta.
- Stuðla samtengingu orkukerfa.

¹⁵⁰ IEA. (2008). IEA Energy Policy Review- The European Union.

<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EU2008.pdf>

¹⁵¹ Kanellakis, M., Martinopoulos, G., & Zachariadis, T. (2013). European energy policy—A review. Energy Policy, 62, 1020-1030.

Mynd 36 Orkunotkun innan aðildarlandanna eftir tegund.

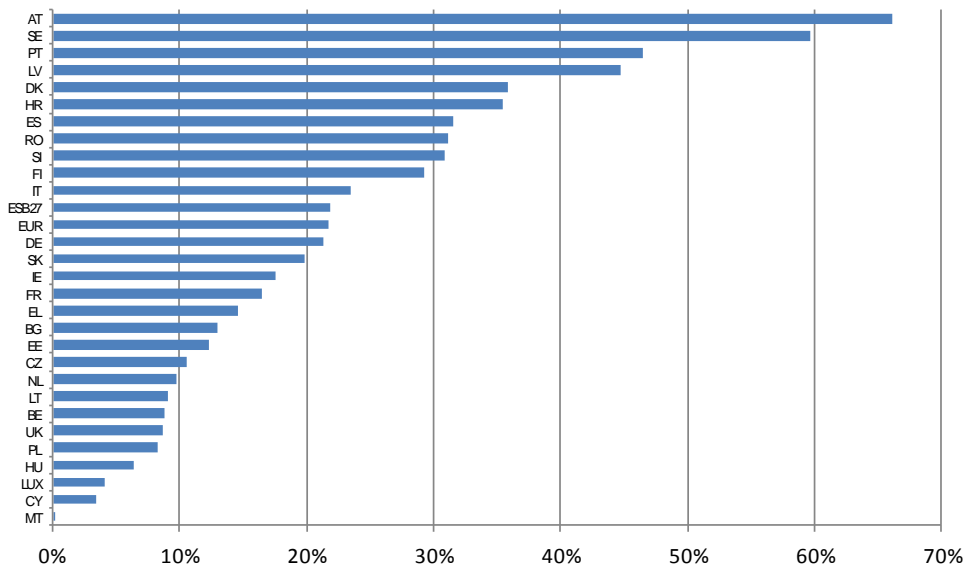


Heimild: Eurostat¹⁵²

6.1.1 Orkunotkun innan Evrópusambandsins

Orkunotkun aðildarlandanna er nokkuð mismunandi og fer eftir aðstæðum hvers lands og áherslum stjórnvalda í gegnum tíðina. Á mynd 36 má sjá orkunotkun innan aðildarlandanna eftir flokkum. Eins og sjá má er olía mikilvægasta tegund orku og þar á eftir kemur gas og kol. Nokkur lönd hafa einnig byggt upp kjarnorkuver og nýta að töluverðu leyti orku frá þeim. Vægi endurnýjanlegra orkugjafa er um 11% fyrir Evrópusambandslöndin löndin 27 og því töluvert frá fyrrnefnda 20-20-20 markmiðinu.

Mynd 37 Hlutfall endurnýjanlegrar raforku af heildarraforkuvinnslu 2011.



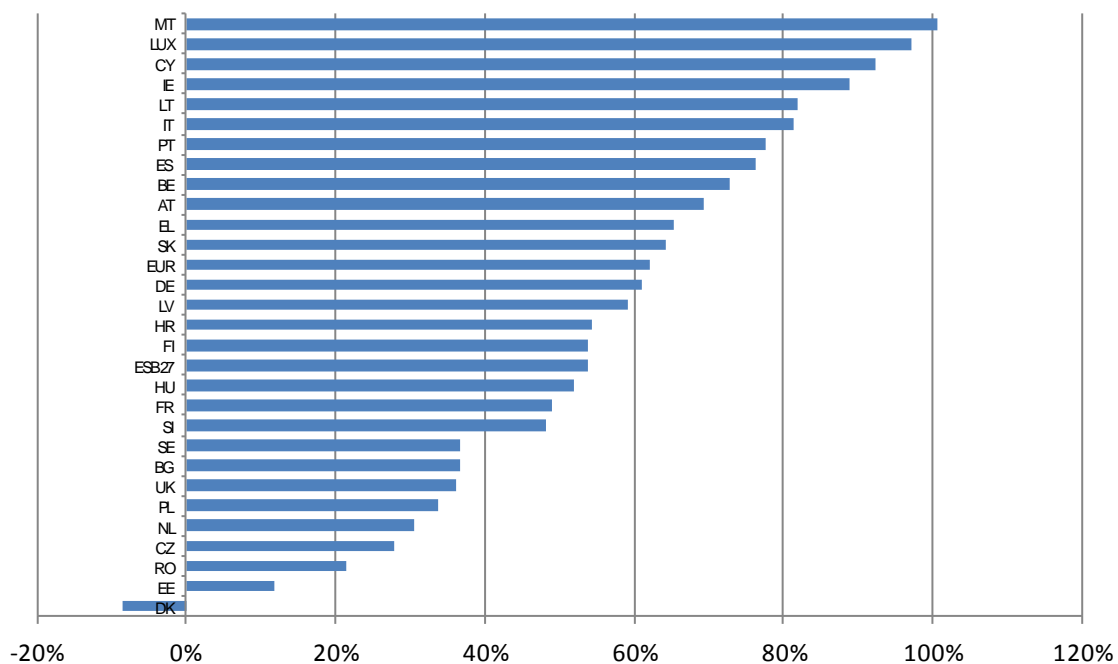
Heimild: Eurostat

¹⁵² Eurostat. (e.d.). Energy Sótt 7. janúar 2014 af http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/main_tables

Að sama skapi er vinnsla endurnýjanlegrar raforku mismunandi innan aðildarlandanna. Náttúrulegar aðstæður og áherslur stjórnvalda skipta þar mestu máli. Meðaltal Evrópusambandsríkjanna ríkjanna 27 er 22%.

Á mynd 38 má sjá hversu háð aðilarlöndin eru innflutningi á orku. Eins og sést eru löndin mjög misjafnlega háð orkuinnflutningi. Meðaltal 27 aðildarlanda er 53,8%, þ.e.a.s. rúmlega helmingur af þeirri orku sem notuð er innan 27 aðildarlandanna er innfluttur. Hið mikla vægi innfluttrar orku varpar ljósi á þá áherslu sem Evrópusambandið hefur lagt áaukið orkuöryggi.

Mynd 38 Orkuinnflutningur 2011.



Heimild: Eurostat

Aðstæður á Íslandi eru að mörgu leyti frábrugðnar aðstæðum aðildarlandanna. Hlutfall notkunar endurnýjanlegrar orku er mun hærra héraðs og nærri öll raforka er endurnýjanleg. Samsetning notkunar raforkunnar er einnig frábrugðin að því leyti að stór hluti raforkunnar er nýttur ar stóriðjufyrirtækjum. Raforkuverð héraðs er einnig lægra en almennt þekkist meðal aðildarlandanna. Aðstæður á Íslandi hafa leitt til þess að innan samningsins um Evrópska efnahagssvæðið hefur Ísland fengið undanþágur. Má þar t.d. nefna tilskipun um orkunýtni bygginga. Auk þess eru kjarnorka og jarðgas ekki notað héraðs.

6.1.2 Samningsstaða Íslands

Samningsafstaða Íslands í orkumálum lá fyrir áður en hlé var gert á aðildarviðræðunum og þar kemur fram að Ísland fór fram á eftirfarandi aðlögunartímabil og sérlausnir vegna orkumála.¹⁵³

¹⁵³ Utanríkisráðuneytið. (e.d.) Samningsstaða Íslands – 15. Kafli – Orkumál Sótt 7. Janúar 2014 af <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/15/15.-kafli-samningsafstada.PDF>

- Ísland óskar eftir aðlögunartíma með tilliti til tilskipana ráðsins 2006/67/EB og 2009/119/EB um að leggja á aðildarríkin skyldu til að viðhalda **lágmarksbirgðum** af hráolíu og/eða olíuvörum, allt til ársins 2030.
- Ísland óskar eftir því að undanþágan í 1. mgr. 44. gr. tilskipunar 2009/72/EB, varðandi sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku, gildi áfram um Ísland sem „**lítið, einangrað kerfi**“. Þar að auki ætti Ísland að njóta þeirra undanþága sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 44. gr. tilskipunarinnar, m.a. hvað varðar sundurgreiningu flutningsfyrirtækisins.
- Ísland óskar eftir að endurútgefin tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/31/EB um **orkunýtni bygginga** gildi ekki um Ísland.
- Ísland óskar eftir að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/32/EB um orkunýtni á lokastigi og þjónustu á sviði orkumála gildi ekki um Ísland.
- Í því skyni að tryggja hagsmuni Íslands, að því er varðar eignarhald á og nýtingu orkuauðlinda, óskar Ísland eftir því að fjallað verði um þetta atriði í aðildarferlinu og að **tryggt verði að eignarhald Íslands á orkuauðlindum sínum og rétturinn til þess að stjórna þeim verði ekki skertur á nokkurn hátt.**

Tilskipanir þær er snúa að lágmarksbirgðum af hráolíu standa fyrir utan samninginn um Evrópskt efnahagssvæði. Hinar tilskipanirnar hafa ekki verið teknar upp í samningnum og því hefur ekki verið samið um umrædd atriði enn sem komið er á vettvangi Evrópska efnahagssvæðisins.

Í samningsafstöðunni kemur fram að aðlögunartími fyrir lágmarksbirgðum á hráolíu og/eða olíuvörum er rökstuddur með því að olía sé ekki jafnþýðingarmikil hérlendis og í aðildarríkjum Evrópusambandsins þar sem hún sé ekki notuð til húshitunar og auk þess að litlu leyti í iðnaði. Að auki er bent á skv. orkustefnu fyrir Ísland og Grænu orkunni (orkuskipti í samgöngum) er stefnt að samdrætti í notkun jarðefnaeldsneytis og auknu vægi endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.

Rökstuðningur fyrir undanþágum fyrir Ísland byggist á að aðstæður hérlendis séu frábrugðnar aðstæðum flestra aðildarlanda að mörgu leyti. Ísland sé ekki tengt raforkukerfi Evrópu og einangrað í þeim skilningi og að auki sé notkun endurnýjanlegrar orku mun meiri hérlendis en almennt þekkist meðal aðildarlandanna. Til dæmis sé hlutfall losunar gróðurhúsalofttegunda vegna hitunar húsnaðis mjög lágt. Talið er að kostnaður við innleiðingu tilskipana er snúa að orkunýtni muni ekki verða meiri en ávinningur sem skýrist af mikilli notkun endurnýjanlegra orkugjafa og hlutfallslega lágs orkuverðs hérlendis.

6.1.3 Þróun orkumála Evrópusambandsins á undanförunum árum

Á undanförunum árum hafa átt sér stað breytingar á orkumálum Evrópusambandsins og verður hér farið yfir þær helstu. Nánari upplýsingar um þróun orkustefnu sambandsins má finna á vef orkustefnu þess.¹⁵⁴

Svokallaður þriðji orkupakki¹⁵⁵ var samþykktur árið 2009 og var markmiðið með honum að auka skilvirkni orkumarkaða með því að búa til sameiginlegan markað fyrir raforku og gas. Með því móti átti að halda orkuverði eins lágu og mögulegt var auk þess að auka þjónustu og orkuöryggi.

¹⁵⁴ http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm

¹⁵⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/legislation_en.htm

Virk aðgreining orkuvinnslu og –sölu frá flutningi og dreifingu orku er hluti af þriðja orkupakkanum. Með slíkri aðgreiningu er komið í veg fyrir hagsmunaárekstra milliþessara þátta orkumarkaðs. Einnig er lögð á hersla á aukið gegnsæi fyrir neytendur á smásölumarkaði.

Skilvirkara eftirlit sjálfstæðra eftirlitsaðila á að koma á fót samkvæmt tilskipuninni og einnig stofnun um samvinnu eftirlitsaðila orkumála (e. Agency for cooperation of Energy regulators, ACER). Stofnun um samvinnu eftirlitsaðila á að tryggja samræmi í umgjörð orkumarkaða með það að markmiði að skapa samkeppni á innri orkumarkaði. Í þriðja orkupakkanum er einnig lögð áhersla á betra samstarf á milli landa og fjárfestingar sem byggist á samstarfi kerfisstjóra (e. Transmission system operators) raforku og gass. Eins og áður er markmið með þessum aðgerðum að styðja við innri orkumarkaði.

Tilskipun um endurnýjanlega orkugjafa¹⁵⁶ (2009/28/EB) var samþykkt árið 2009. Samkvæmt tilskipuninni ber hverju aðildarlandi að setja sér lágmarksmarkmið nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa í heildarorkunotkun. **Að auki skal hlutur endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun í samgöngum vera 10% hið minnsta árið 2020.**

Hverju aðgerðarlandi ber að leggja fram aðgerðaráætlun þar sem fram kemur hlutfall endurnýjanlegrar orku sem notuð er í samgöngum og einnig í raforkuvinnslu og hita fyrir 2020. Að auki skuli aðildarlönd byggja upp nægilega innviði fyrir notkun endurnýjanlegrar orku í samgöngum og í því felst annars vegar að kerfisstjórar flutningskerfa tryggi flutning og dreifingu raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum og veiti forgang inn á raforkukerfin.

Aðildarlönd geta unnið saman að því að ná markmiðum um notkun endurnýjanlegrar orku. Samstarfið getur verið falið í svokölluðum tölfræðilegum flutningi orku (e. statistical transfer) milli aðildarlanda, sameiginlegum verkefnum og einnig verkefnum með þriðja ríki. Vottorð um upprunaábyrgð er einnig í tilskipun 2009/28/EB en með henni verða aðildarlönd að geta veitt vottorð um upprunaábyrgð orku sem unnin er með endurnýjanlegum orkugjöfum. Í tilskipuninni er einnig fjallað sérstaklega um lífoldsneyti. Orka frá lífoldsneyti verður að vera unnin með sjálfbærri framleiðslu og draga úr gróðurhúsalofttegundum um 35% hið minnsta ef það á að vera talið með endurnýjanlegu orkugjöfunum.

Árið 2013 voru svokallaðar leiðbeiningar fyrir orkuinnviði í Evrópu¹⁵⁷ (e. Guidelines for trans-European energy infrastructure) kynntar. Með þeim var markmiðið að tryggja að mikilvæg flutningskerfi orku (e. energy networks) og geymsluaðstaða (e. storage facilities) væru byggð fyrir árið 2020.

Framkvæmdastjórnin áformaði að velja nokkur verkefni sem tengdust sameiginlegum hagsmunum íbúa sambandsins og værunauðsynleg til að mæta loftslags- og orkumarkmiðum sambandsins. Þessi verkefni munu fara í hraðara, auðveldara og gegnsærra leyfisveitingarferli (e. permit granting procedure). Þau verða að vera talin hafa hagrænt, félagslegt og umhverfislegt gildi og tvö aðildarlönd hið minnsta verða að eiga aðild að verkefnum.

¹⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0028:EN:NOT>

¹⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:115:0039:01:EN:HTML>

Verkefnið sem álitin eru með sameiginlega hagsmuni eiga auk þess möguleika á fjármagni frá Evrópusambandinu og er það í fyrsta skipti sem sambandið tekur þátt í fjármögnun stórra orkuinnviðaverkefna úr sínum hefðbundnu fjárlögum (e. regular budget). Evrópusambandið mun fjármagna allt að 50% af undirbúningsvinnu og allt að 80% af þeim verkefnum sem talin eru mikilvæg, annað hvort fyrir svæði innan sambandsins eða sambandið í heild, fyrir orkuöryggi, samstöðu, og þarfnast skapandi lausna (e. innovative solutions) eða hafa virkni á fleiri en einn starfsgeira.

Tilskipun 2012/27/EB¹⁵⁸ um orkunýtni tók gildi á árinu 2012 og munu aðildarlönd þurfa að innleiða hana fyrir 5. júní 2014. Í tilskipuninni eru settar fram lagalegar skuldbindingar Evrópusambandsins til að auka orkunýtni. Auk hinnar lagalegu skuldbindinga eru settar fram magnbundnar skuldbindingar fyrir Evrópusambandið við notkun frumorku (e. primary energy) árið 2020.

Aðildarlöndunum er einnig skylt að setja sér markmið í orkunýtni og hafa þau svigrúm til þess að ákvarða endanlega útfærslu og áherslur markmiðsins en verða að gefa út áætlaða notkun frumorku og orkunotkun (e. final energy consumption) árið 2020. Hafa á einnig eftirlit með orkunýtni í nýrri orkuvinnslu og meta hvort hægt sé að vinna bæði raforku og hita auk þess að athuga með uppsetningu hitaveitna.

Samkvæmt tilskipuninni er aðildarlöndunum skylt að ná fram orkusparnaði á tímabilinu 2014-2020 með því að koma á fót orkunýtni skuldbindingu eða aðrar útfærslur orkustefna til að stuðla að orkunýtni heimila, í iðnaði og samgöngum. Meðal mögulegra aðgerða er t.d. að veita aðgang að auðveldum og gjaldfrjálsum upplýsingum um rauntíma og sögulega raforkunotkun. Einnig á að skapa hvata fyrir smærri og miðlungsstór fyrirtæki til að fara í orkuúttekt (e. energy audit) útbreiða góðar venjur (e. best practice). Stærri fyrirtækjum verða hins vegar að fara í orkuúttekt til að kanna möguleika á minni orkunotkun.

Opinbera geiranum er gert að gefa gott fordæmi með því að gera upp 3% af opinberum byggingum sem eru í eigu og notkun hin opinbera (e. central governments) frá 1. janúar 2014 og að hafa orkunýtni til hliðsjónar við opinber innkaup svo framarlega sem skilyrði um kostnaðarhagkvæmni og hagkvæmni eru uppfyllt.

6.1.4 Samantekt helstu niðurstaðna

Á undanförunum árum hefur Evrópusambandið lagt áherslu á að koma á fót sameiginlegum orkumarkaði, aukna notkun endurnýjanlegra orkugjafa og orkunýtni. Áherslurnar stefna að markmiðum sambandsins í orkumálum og ekki síður í loftslagsmálum. Þær breytingar sem orðið hafa á orkustefnu Evrópusambandsins á undanförunum árum eru að miklu leyti í samræmi við þá stefnu sem mörkuð hafði verið innan sambandsins áður en aðildarviðræður Íslands hófust og samningsafstaða Íslands var ákvörðuð.

Samningsstaða Íslands lá fyrir áður en hlé var gert á aðildarviðræðunum eins og lýst er hér að framan. Eins og fram kemur í rökstuðningi fyrir aðlögunartíma og sérlausnum eru aðstæður héraðs að mörgu leyti frábrugðnar aðstæðum í flestum aðildarlöndum Evrópusambandsins. Tilskipun þriðju orkupakkans er varðar innri markað með raforku (2009/72/EB) hefur ekki verið tekinn upp í samninginn um Evrópskt efnahagssvæði og

¹⁵⁸ http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0762:FIN:EN:HTML>

því ekki lögleidd á Íslandi. Stefnt er að niðurstöðu í samningaviðræðum er varðar þriðja orkupakkann á þessu ári.¹⁵⁹ Niðurstaða þeirra samninga og annarra sem eru í samningsferli í Evrópska efnahagssvæðinu gætu mögulega breytt samningsafstöðu Íslands gagnvart Evrópusambandinu ef aðildarviðræður væru teknar upp á ný.

6.2 Fiskveiðar í Evrópusambandinu og sameiginleg fiskveiðistefna

Í þessum kafla er leitast við að veita yfirlit yfir fiskveiðar í Evrópusambandinu og sameiginlega stefnu Evrópusambandsins í sjávarútvegsmálum.

6.2.1 Bakgrunnur fiskveiðistefnunnar

Fiskveiðar eru nefndar stuttlega í Rómarsáttmálanum og frá upphafi hafa þær verið nátengdar landbúnaðarstefnu sambandsins og því þótti rétt að hafa um þær sameiginlega stjórn, líkt og um landbúnaðinn.¹⁶⁰

Það var þó ekki fyrr en árið 1968 sem fyrstu tillögur að sameiginlegri fiskveiðistefnu voru lagðar fyrir Leiðtogaráðið. Nokkurn tíma tók að ná samkomulagi um stefnuna en að lokum voru burðarásar sameiginlegrar fiskveiðistefnu samþykktir aðfaranótt 30. júní árið 1970. Þann sama dag hófust aðildarviðræður við Bretland, Írland, Danmörku og Noreg en þeim þjóðum sem þá voru í Evrópusambandinu þótti miklu skipta að grunnurinn væri lagður að sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sem væntanleg ný aðildarlönd þyrftu að taka upp (fr. *acquis communautaire*).

Heildarstefnu fyrir Evrópusambandið í fiskveiðimálum var formlega komið á fót árið 1983.

6.2.2 Fiskveiðar í Evrópusambandinu

Erfitt að fullyrða mikið um ástand í sjávarútvegsmálum Evrópusambandsins, sérstaklega þegar haft er í huga hve margbrotinn sjávarútvegur álfunnar er. Evrópusambandslönd liggja að hafsvæðum í Norður-Atlantshafi, Miðjarðarhafi, Eystrasalti og Svartahafi.

Veiðar og vinnsla

Fiskveiðar og fiskvinnsla eru ekki mikilvægar í Evrópusambandinu frá þjóðhagslegu sjónarmiði. Þessar greinar leggja sameiginlega minna en 1% af heildarframleiðslu Evrópusambandsins. Á móti kemur að fiskveiðar eru mjög mikilvægar á afmörkuðum strandsvæðum og hafa stjórnálalegt mikilvægi langt umfram hið efnahagslega.

Heildarframleiðsla fiskafurða, þ.e. veiddan afla og framleiðslu úr fiskeldi í löndum Evrópusambandsins nam rúmlega 6,3 milljónum tonna árið 2009. Af þessari framleiðslu komu rúmlega **5 milljónir tonna úr veiðum** og 1,3 milljónir tonna úr eldi. Tafla 13 sýnir heildarframleiðslu fiskafurða, þ.e. veiddan afla og framleiðslu úr fiskeldi í tonnum í löndum Evrópusambandsins.

¹⁵⁹ EFTA. (2013) Norway Chair Work Programme – EFTA standing committee – First half og 2014 http://www.efta.int/sites/default/files/documents/about-efta/chairmanship/1126621-v9-20131213_Norwegian_Chair_Work_Programme_1st_half_2014.pdf

¹⁶⁰ Nánar má fræðast um laga- og stofnanagrundvöll hinnar sameiginlegu fiskveiðistefnu í Viðauka III.

Tafla 13 Heildarframleiðsla fiskafurða, tonn

	1995	2000	2005	2008	2009
Spánn	1.392.876	1.375.722	988.019	1.171.192	1.031.375
Danmörk	2.043.638	1.577.683	949.646	727.837	811.877
Bretland	1.003.788	900.136	841.605	773.566	783.248
Frakkland	956.367	969.097	839.994	737.743	668.623
Holland	502.596	571.005	620.578	463.369	437.655
Ítalía	611.522	518.680	479.000	393.623	415.326
Írland	419.110	329.228	327.660	250.217	316.292
Þýskaland	302.925	271.585	330.368	324.087	289.254
Pólland	454.483	253.481	193.167	179.684	260.552
Svíþjóð	412.145	343.374	262.240	238.935	211.953
Portúgal	274.509	196.694	225.967	230.648	205.554
Grikkland	184.361	194.762	198.461	203.769	204.735
Litháen	59.082	80.985	141.726	185.766	176.117
Finnland	171.774	170.935	145.642	164.596	168.223
Lettland	149.719	136.728	151.160	158.518	163.728
Eistland	132.345	113.384	100.138	101.519	98.076
Tékkland	22.608	24.129	24.697	24.559	24.183
Belgía	36.474	31.673	25.002	22.735	22.295
Ungverjaland	16.674	19.987	21.270	22.394	20.537
Rúmenía	69.105	17.099	13.337	17.906	17.151
Búlgaría	12.627	10.652	8.578	14.022	16.891
Malta	5.539	2.820	2.072	8.009	6.776
Kýpur	9.772	69.360	4.267	5.788	4.767
Slóvenía	2.956	3.037	2.573	2.190	2.716
Slóvakía	3.567	2.255	2.648	2.733	2.584
Austurríki	3.322	3.286	2.790	2.440	2.492

Heimild: Eurostat

Sé framleiðslumagninu, eða aflanum, skipt upp í veiðar annars vegar og fiskeldi hins vegar, kemur í ljós að þær þjóðir sem eru stærstar í veiðum eru líka stórar í fiskeldi. Tafla 14 sýnir landaðan heildarafla í löndum Evrópusambandsins meðan tafla 15 sýnir fiskeldisframleiðslu. Þar skera Danir sig nokkuð úr, þar sem þeir eru hlutfallslega mun meiri fiskveiðiþjóð en fiskeldisþjóð.

Tafla 14 Landaður heildarafla í löndum Evrópusambandsins, tonn

	1995	2000	2005	2008	2009
Danmörk	1.998.908	1.534.074	910.634	690.621	777.746
Spánn	1.168.911	1.066.687	768.652	918.906	762.810
Bretland	909.950	747.651	668.792	593.723	586.645
Frakkland	675.581	702.295	594.834	499.494	434.623
Holland	418.658	495.774	549.208	416.748	382.094
Írland	391.744	277.981	267.610	205.346	269.080
Ítalía	396.797	302.155	297.899	235.758	253.001
Þýskaland	238.829	205.694	285.683	280.079	250.347

Pólland	429.372	217.686	155.247	142.855	224.049
Svíþjóð	404.591	338.540	256.360	231.339	203.413
Portúgal	269.528	189.157	219.271	224.190	198.827
Litháen	57.368	78.989	139.713	182.758	172.689
Lettland	149.194	136.403	150.618	157.935	163.211
Finnland	154.429	155.535	131.287	151.157	154.596
Eistland	132.030	113.159	99.583	101.038	97.422
Grikkland	151.717	99.344	92.193	88.881	82.764
Belgía	35.628	29.802	24.588	22.609	21.719
Búlgaríá	8.012	6.998	5.433	8.863	8.979
Ungverjaland	7.314	7.101	7.609	7.394	6.366
Tékkland	3.929	4.654	4.242	4.164	4.112
Rúmenía	49.275	7.372	6.053	5.410	4.020
Slóvakía	1.950	1.368	1.693	1.655	1.761
Malta	4.635	1.074	1.336	1.282	1.587
Kýpur	9.320	67.482	1.880	2.012	1.411
Slóvenía	2.167	1.856	1.227	876	1.031
Austurríki	404	439	370	350	350

Heimild: Eurostat

Tafla 15 Fiskeldisframleiðsla í löndum Evrópusambandsins, tonn

	1995	2000	2005	2008	2009
Spánn	223.965	309.035	219.367	252.286	268.565
Frakkland	280.786	266.802	245.160	238.249	234.000
Bretland	93.838	152.485	172.813	179.843	196.603
Ítalía	214.725	216.525	181.101	157.865	162.325
Grikkland	32.644	95.418	106.268	114.888	121.971
Holland	83.938	75.231	71.370	46.621	55.561
Írland	27.366	51.247	60.050	44.871	47.212
Þýskaland	64.096	65.891	44.685	44.008	38.907
Pólland	25.111	35.795	37.920	36.829	36.503
Danmörk	44.730	43.609	39.012	37.216	34.131
Tékkland	18.679	19.475	20.455	20.395	20.071
Ungverjaland	9.360	12.886	13.661	15.000	14.171
Finnland	17.345	15.400	14.355	13.439	13.627
Rúmenía	19.830	9.727	7.284	12.496	13.131
Svíþjóð	7.554	4.834	5.880	7.596	8.540
Búlgaríá	4.615	3.654	3.145	5.159	7.912
Portúgal	4.981	7.537	6.696	6.458	6.727
Malta	904	1.746	736	6.727	5.189
Litháen	1.714	1.996	2.013	3.008	3.428
Kýpur	452	1.878	2.387	3.776	3.356
Austurríki	2.918	2.847	2.420	2.090	2.142
Slóvenía	789	1.181	1.346	1.314	1.685
Slóvakía	1.617	887	955	1.078	823
Eistland	315	225	555	481	654

Belgía	846	1.871	414	126	576
Lettland	525	325	542	583	517

Heimild: Eurostat

Verðmæti landaðs afla

Magn veidds og framleidds magns segir ekki endilega mikið um efnahagslegt mikilvægi. Því er við hæfi að líta á verðmæti landaðs afla. **Verðmæti landaðs afla í Evrópusambandinu árið 2009 var ríflega 6,6 milljarðar evra.** Spánverjar og Ítalir eru stærstu fiskveiðipjóðir Evrópusambandsins, mælt á þennan mælikvarða, en fast á hæla þeirra koma Frakkar og Bretar. Aflaverðmæti þessara fjögurra þjóða árið 2009 var ríflega 67% af heildinni.

Tafla 16 Verðmæti landaðs afla í löndum Evrópusambandsins, milljónir ECU/EUR

	1995	2000	2005	2008	2009
Spánn	1.895	1.751	1.513	1.916	1.793
Ítalía	882	823	1.413	1.107	1.210
Frakkland		845	775	706	785
Bretland	630	693	537	740	660
Holland	325	357	310	560	535
Grikkland	270	236	308	487	459
Danmörk	499	423	442	433	360
Írland	140	184	149	250	236
Portúgal	280	272	127	257	224
Þýskaland	118	95	122	127	90
Svíþjóð	77	112	106	105	90
Belgía	57	64	80	67	60
Pólland			32	34	38
Finnland		20	15	19	18
Lettland			16	20	14
Kýpur			6	13	9
Malta			6	8	9
Litháen			5	6	7
Búlgaría			2	3	3
Slóvenía				1	2
Rúmenía				1	1

Heimild: Eurostat

Fiskveiðifloti Evrópusambandsins

Fiskveiðifloti Evrópusambandsins er margbreytilegur hvað varðar fjölda og gerð skipa. **Árið 2009 var talið að fjöldi fiskiskipa í Evrópusambandinu væri yfir 84,5 þúsund skip með samanlagðan tonnafjölda uppá 1,8 milljón.** Í töflu 17 má sjá skiptingu flota Evrópusambandslanda eftir fjölda fiskiskipa. Samsvarandi tölur fyrir Ísland eru hafðar með í töflunni til samanburðar. Sé litið til fjölda fiskiskipa er gríski flotinn stærstur en ríflega fimmta hvert fiskiskip er grískt. Þar næst koma flotar Ítalíu, Spánar og Portúgal. Samkvæmt sömu heimild var heildarfjöldi fiskiskipa á Íslandi 1.585 árið 2009.

Tafla 17 Fiskveiðifloti Evrópusambandsins

	1995	2000	2005	2008	2009
Grikkland	20.718	19.962	18.269	17.353	17.291
Ítalía	19.359	17.369	14.401	13.683	13.587
Spánn	18.385	16.678	13.700	11.420	11.119
Portúgal	11.746	10.692	9.155	8.585	8.556
Frakkland	6.598	8.181	7.857	7.941	7.284
Bretland	9.655	7.643	6.768	6.555	6.491
Finnland	4.106	3.663	3.266	3.240	3.271
Danmörk	5.180	4.139	3.268	2.895	2.832
Búlgaría				2.852	2.206
Írland	2.044	1.615	1.419	2.023	2.109
Þýskaland			2.117	1.828	1.769
Svíþjóð	2.508	2.016	1.603	1.486	1.418
Kýpur			883	1.169	1.162
Malta			1.424	1.152	1.112
Eistland			1.047	966	945
Holland	1.023	1.101	829	825	838
Pólland			974	833	807
Lettland			928	841	794
Rúmenía				438	444
Litháen			268	221	193
Slóvenía			171	181	185
Belgía	154	127	120	100	89
Tékkland					
Ísland		1.997	1.756	1.533	1.585

Heimild: Eurostat

Rétt að hafa í huga að fjöldi fiskiskipa segir ekki endilega mikið um sóknargetu hinna ýmsu flota, enda skýrist mikill fjöldi þeirra í þessum löndum ekki síst með miklum fjölda smábáta. Þetta sést vel ef litið er til heildar tonnafjölda hinna ýmsu flota, en þær tölur eru teknar saman í töflu 18.

Tafla 18 Heildar tonnafjöldi fiskveiðiflota Evrópusambandsins

	1995	2000	2005	2008	2009
Spánn	607.493	521.838	487.556	461.071	439.374
Bretland	270.586	265.145	218.532	206.000	208.111
Ítalía	258.540	232.467	212.929	196.313	193.672
Frakkland	179.207	224.077	215.052	199.269	185.433
Holland	180.205	212.466	171.672	146.925	154.369
Portúgal	127.880	117.313	107.566	106.516	104.048
Grikkland	110.224	107.407	93.515	88.805	88.209
Írland	60.717	68.282	87.801	69.867	68.692
Þýskaland			64.049	69.135	68.161
Danmörk	107.124	107.471	91.469	73.040	67.761
Litháen			64.399	50.478	49.289
Lettland			38.549	38.228	41.229
Svíþjóð	58.220	51.394	44.222	41.807	38.635

Pólland			30.260	40.971	38.244
Finnland	24.668	20.819	17.171	16.046	16.376
Belgía	22.870	23.054	22.584	19.007	16.048
Eistland				17.808	14.274
Malta			15.321	10.961	12.006
Búlgarí				9.047	7.702
Kýpur			9.044	5.383	5.280
Rúmenía				1.670	1.816
Slóvenía			1.065	983	1.004

Heimild: Eurostat

Þegar litið er til heildartonnafjölda flotanna sést að Spánn er með stærsta flotann, mælt á þennan mælikvarða, en næstir koma Bretar, Ítalir, Frakkar, Hollendingar og Portúgalir. Grikkir eru með sjöunda stærsta flota Evrópusambandsins, mælt í tonnum. Til samanburðar má nefna að samkvæmt sömu heimild var heildartonnafjöldi íslenska fiskiskipaflotans rúmlega 157 þúsund tonn árið 2009.

Annað sem er áhugavert við tölurnar í töflum 17 og 18 er að sjá hve flotarnir hafa minnkað meðal helstu fiskveiðipjóðanna. Offjár festingar í fiskiskipum hefur verið viðvarandi vandamál og eitt helsta verkefni sameiginlegrar fiskveiðistefnu hefur verið að draga úr stærð flotanna. Svo virðist sem það hafi tekist að nokkru marki.¹⁶¹

6.2.3 Sameiginleg fiskveiðistefna Evrópusambandsins

Sameiginlega fiskveiðistefnan (e. Common Fisheries Policy, CFP) snýst um nokkur meginatriði en þau helstu eru:

- Regluverk til að tryggja sjálfbærni fiskveiða og til að koma í veg fyrir að umhverfið hljóti skaða af veiðum.
- Gera ríkjum kleift að framfylgja regluverkinu og refsa fyrir brot.
- Fylgjast með stærð evrópska fiskiskipaflotans og koma í veg fyrir stækkun hans.
- Tryggja afkomu útgerða.
- Þróun fiskeldis.
- Veita fjárhagslegan stuðning og tækniástoð sem miðar að því að auka sjálfbærni fiskveiðanna.
- Vera í forsvari fyrir aðildarlönd sambandsins hvað varðar samninga við alþjóðleg samtök og önnur ríki hvað varðar fiskveiðar.
- Veita styrki til rannsókna og gagnaöflunar til að bæta stjórnun veiða og ákvarðanatöku.

Þessi meginatriði endurspeglar að miklu leyti þau vandamál sem evrópskar fiskveiðar hafa haft við að glíma undanfarin ár og áratugi. Saman hefur farið ofveiði fjölmargra stofna á sama tíma og fiskiskipaflotinn hefur verið allt of stór miðað við það sem hagkvæmt getur talist.

Þá hefur bág staða sjávarbyggða og léleg afkoma útgerða og sjómanna kallað á viðamiklar tilfærslur sem margar hverjar hafa leitt til enn meiri fjárfestingar í skipum, þvert á það sem ætlast var til með slíkum stjórnvaldsáðgerðum.

¹⁶¹ STECF (2013). Summary of the 2013 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet. *JRC Scientific and Policy Reports*. September.

Hlutfallslegur stöðugleiki

Eitt af grundvallaratriðum í sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins er hugtakið hlutfallslegur stöðugleiki en það vísar til þess hvernig heildaraflakvótum er ráðstafað til aðildarlanda sambandsins. Í raun er um að ræða reglu sem kveður á um að við úthlutun heildarkvóta sé miðað við aflareynslu viðkomandi ríkja.

Þessi regla hefur verið gagnrýnd þar sem hún þykir hvetja til þess að skammtímasjónarmið séu höfð til grundvallar við stjórnun fiskveiða auk þess sem sumir telja að hún brjóti í bága við grundvallarsjónarmiðið um sameiginlegan markað, sem eigi einnig að ná til nýtingar auðlinda sjávar og ætti því að vera öllum opin. Reiknireglan um heildarkvóta hefur engu að síður verið notuð og hefur einungis tekið lítilvægum breytingum, t.d. vegna inngöngu nýrra ríkja í sambandið.

Rétt er að áréttta að heildaraflamarki er skipt milli aðildarþjóða Evrópusambandsins, byggt á hugmyndinni um hlutfallslegan stöðugleika. Skiptingin er ákveðin sameiginlega, þ.e. af Evrópusambandinu, en ekki af einstökum aðildarlöndum.

Það sem viðkemur skráningu og leyfum skipa til veiða er á borði einstakra aðildarríkja sambandsins, en byggir á grunni Evrópulöggjafar. Ábyrgð á ýmsum þeim þáttum sem snúa ekki beint að viðgangi og stjórnun fiskistofna, s.s. ýmislegt sem varðar rannsóknir, tækniþróun og aðra samvinnu, er á herðum einstakra aðildarþjóða og Evrópusambandsins.

Niðurgreiðslur

Niðurgreiðslur til sjávarútvegs innan Evrópusambandsins eru umtalsverðar en erfitt er hins vegar að átta sig á nákvæmu umfangi þeirra.¹⁶² Niðurgreiðslur í sjávarútvegi eru beinar eða óbeinar greiðslur úr opinberum sjóðum sem stuðla að því að gera sjávarútveg hagkvæmari en raunin er. Hiðurgreiðslurnar leiða til ofveiði, offjárfestinga í fiskiskipum, minni hagkvæmni en ella og skorts á því að mögulegum efnahagslegum ávinningi auðlindarinnar sé náð.

Við gagnaöflun (e. Data collecting framework, DCF) fyrir sjávarútveg innan Evrópusambandsins ber einungis að gefa upp niðurgreiðslur til skipa sem gerð eru út en ekki þeirra sem hefur verið lagt. Að auki ber aðildarlöndum ekki að gefa upp fjármagnsniðurgreiðslur (e. capital investment subsidies). Flestar ef ekki allar útgerðir innan Evrópusambandsins fá niðurgreitt eldsneyti. Samkvæmt skilgreiningu í gagnakerfi Evrópusambandsins um þetta efni ber að tilkynna endurgreiðslur á eldsneytiskostnaði en ekki þegar eldsneyti er keypt verði sem er lægra en markaðsverð, eins og víða tíðkast. Erfitt er þar af leiðandi að átta sig á heildarumfangi niðurgreiðslna innan sjávarútvegsins í ESB.¹⁶³

Sjávarverndunarsamtökin Oceana hafa metið að niðurgreiðslur í sjávarútvegi innan Evrópusambandsins nemi að minnsta kosti 3,3 milljörðum evra árið 2009. Meira en tveir þriðju af fjárhæðinni stuðla að því að auka veiðigetu fiskveiðiflotans og þar með að ofveiði. Að mati Oceana eriniðurgreiðslur úr Evrópska fiskveiðisjóðnum nálægt 1 milljarði evra en 886 milljónir evra eru í formi annars stuðnings. Niðurgreiðslur vegna

¹⁶² European Commission . (2009). GREEN PAPER – Reform of the Common Fisheries Policy <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF>

¹⁶³ STECF. (2011). The 2011 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-11-16) http://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/256769/2011-11_STECF+11-16+-+2011+AER+on+the+EU+fishing+fleet_JRC67866.pdf

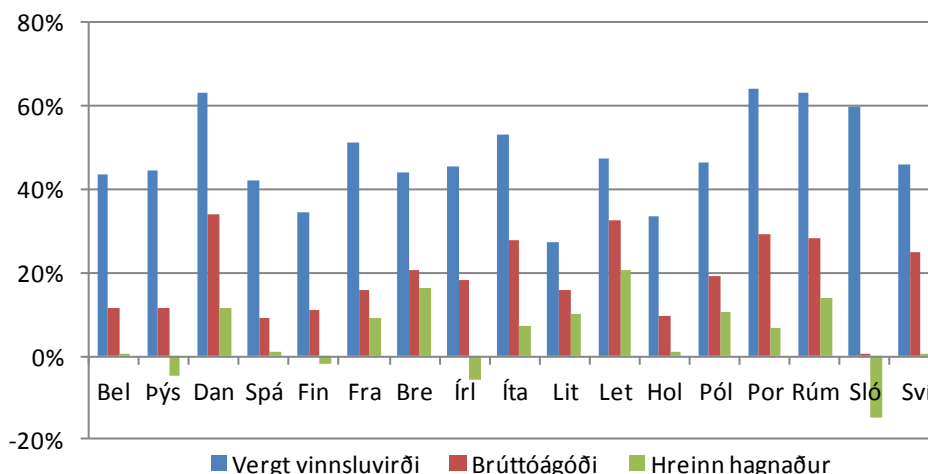
eldsneytiskaupa eru taldar vera um 1,4 milljarðar evra. Niðurgreiðslurnar jafngilda því sem næst 50% af verðmæti landaðs afla.

6.2.4 Hagnaður af fiskveiðum innan Evrópusambandsins

Á undanförunum árum hefur hreinn hagnaður (e. net profit) af fiskveiðum innan Evrópusambandsins verið lítillaga jákvæður að undanskildu árinu 2009 þegar um tap var að ræða. Hér er þó stuðst við afkomutölur sem taka ekki tillit til allra niðurgreiðslna, eins og áður hefur verið lýst. Í raun afkoma sjávarútvegsins í heild því mun lakari. Í töflu 19 má sjá hreinan hagnað (tekjur að frádrögnum rekstrarkostnaði og fjármagnskostnaði (uppgæfnar niðurgreiðslur eru undanskildar)) og hagnaðarhlutfall (hlutfall hreins hagnaðar og tekna) fiskveiða innan Evrópusambandsins á undanförunum árum:

Tafla 19 Hagnaður og hagnaðarhlutfall í fiskveiðum innan Evrópusambandsins¹⁶⁴

	Hreinn hagnaður	Hagnaður %
2008	109	2%
2009	-12	-0,4%
2010	288	4%
2011	410	6%



Mynd 39 Hagræn niðurstaða fiskveiða aðildarlanda ESB árið 2011¹⁶⁵

Hagnaður einstakra aðildarlanda af fiskveiðum innan Evrópusambandsins er og hefur verið misjafn. Fiskveiðar í 13 af 19 aðildarlöndum sem eru með aðgengileg gögn skila hreinum hagnaði árið 2011. Þau sex lönd sem ekki skila hreinum hagnaði eru Búlgaría,

¹⁶⁴ STECF. (2012). The 2012 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-12-10) http://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/366433/2012-08_STECF+12-10++AER+EU+Fleet+2012_JRC73332.pdf

STECF. (2013). The 2011 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-13-15) http://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/581354/2013-09_STECF+13-15++AER+EU+Fleet+2013_JRC84745.pdf

¹⁶⁵ STECF. (2013). The 2011 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF-13-15) http://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/581354/2013-09_STECF+13-15++AER+EU+Fleet+2013_JRC84745.pdf

Írland, Finnland, Þýskaland, Malta og Slóvenía. Hagnaðarhlutfall lettnesku fiskveiðanna var hæst árið 2011, eða 28%, og þar á eftir voru Rúmenía, 17%, og Bretland, 16%. Á myndinni má einnig sjá vergt vinnsluvirði og brúttóágóða (hreinn hagnaður án fjármagnkostnaðar) sem sýnir hversu mikil fjárbinding er í greininni og fórnarkostnaðinn við það fjármagn.

6.2.5 Evrópusambandið sem markaður fyrir sjávarafurðir

Sé allt tekið saman, bæði innflutningur og útflutningur, er Evrópusambandið stærsta markaðssvæði fyrir sjávarafurðir í heiminum. Árið 2008 nam innflutningur um 45 milljörðum bandaríkjadala en útflutningur um 26 milljörðum dala.¹⁶⁶

Af þessum sökum er ekki að furða þótt mál sem tengjast fæðuöryggi teljist mikilvæg í Evrópusambandinu þegar kemur að sjávarafurðum. Að sama skapi hefur verið mikil umræða í Evrópusambandinu um framtíð fiskeldis og er þar aðallega horft til þess hve þessi markaður er háður innflutningi á fiski og öðrum sjávarafurðum.

6.2.6 Reynsla fiskveiðistefnunnar og endurskoðun hennar

Erfitt er að alhæfa um árangur af sameiginlegri fiskveiðistefnu Evrópusambandsins þar sem hún er samtvinnuð ýmsum þáttum sem standa utan þess, s.s. náttúrulegum breytingum í lífríki sem og þeirra ákvarðana sem teknar hafa verið í einstökum aðildarlöndum sem geta verið mjög ólíkar þrátt fyrir að þær rúmist innan reglna sambandsins.

Sameiginlega fiskveiðistefnan hefur tekið breytingum gegnum tíðina og árið 2002 voru samþykktar veigamiklar breytingar sem ætlað var að tryggja sjálfbærni veiðanna. Reynslan hefur þó ekki þótt nógu góð og sem dæmi má nefna að árið 2007 voru 88% af 33 mikilvægustu stofnum Evrópu ofveiddir. Á sama tíma réðu skammtímasjónarmið ákvörðunum um heildarafla á sama tíma og fiskiskipaflotinn var allt of stór.¹⁶⁷

Þá hefur verið áætlað að um 47% stofna í Atlantshafi séu ofveiddir, en 95% af stofnum í Miðjarðarhafi.¹⁶⁸ Samkvæmt rannsókn World Wildlife Fund frá árinu 2012 höfðu ráðherrar Evrópusambandsins lagt til heildarafla sem að meðaltali var 45% hærri en vísindaleg ráðgjöf sagði til um síðustu níu árin áður.¹⁶⁹ Þar fer því saman líffræðileg og efnahagsleg ofveiði með fyrirsjáanlegum afleiðingum fyrir ástand lífríkisins og atvinnugreinina.

Þá er rétt að nefna að einhver árangur virðist hafa náðst á sumum sviðum, sérstaklega hvað varðar aðgerðir til að draga úr sóknarþunga og stærð flotanna. Þannig fækkaði bátum um 7% á árunum 2008-2012 og á sama tíma dróst heildartonnafjöldi flotans saman um 12% og aflið um 9%.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Eurostat (2013). Agriculture, forestry and fishery statistics 2013 edition. Publication Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁶⁷ Joe Borg, í The Common Fisheries Policy – A User's Guide, 2007

¹⁶⁸ STECF (2013). The 2013 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet. JRC Scientific and Policy Reports (STECF 13-15). Publication Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁶⁹ WWF (2012). Legalised Overfishing. WWF Analysis, December.

http://awsassets.panda.org/downloads/wwf_analysis___legalised_overfishing_final_eng_14_12_12.pdf

¹⁷⁰ STECF (2013). The 2013 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet. JRC Scientific and Policy Reports (STECF 13-15). Publication Office of the European Union, Luxembourg.

Þá hefur Vísinda-, tækni- og efnahagsnefnd framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins bent á að mikið vanti uppá að nýleg og áreiðanleg gögn séu tekin saman til að hægt sé að stjórna veiðum með góðum hætti.

Árið 2007 ákvað framkvæmdastjórnin að ráðist skyldi í heildarendurskoðun á sameiginlegri fiskveiðistefnu sambandsins. Árið 2009 kom út Grænbók (e. Green paper) þar sem dregin voru fram helstu vandamál sem við var að glíma en þau eru:¹⁷¹

1. Ofveiði.
2. Offjárfesting í fiskiskipum.
3. Miklar niðurgreiðslur.
4. Vandí rekstri fyrirtækja í greininni.
5. Minnkandi afli.

Viðurkennt var að núverandi sameiginleg fiskveiðistefna hefði brugðist við að leysa þessi vandamál í fortíðinni og að grundvallarumbóta væri þörf.¹⁷²

Maria Damanaki, sjávarútvegsstjóri ESB dró saman markmið hinnar nýju sjávarútvegsstefnu þannig:

The aim of the reformed policy is to end overfishing and make fishing sustainable environmentally, economically and socially. The reforms aim to support sustainable growth of the fishing sector, create job opportunities in coastal areas and ultimately provide EU citizens with a healthy and sustainable supply of fish.

Í þessum orðum endurspeglast helstu áhersluatriðin auk þess sem áhersla er lögð á sköpun starfa í sjávarbyggðum, fæðuöryggi og öruggt markaðsaðgengi Evrópubúa að sjávarafurðum.

Endurskoðun sameiginlegu fiskveiðistefnunnar var í mörgum skrefum og var unnin í nánnum tengslum við þá aðila sem málið varðar auk þátttöku almennings. Framkvæmdastjórnin skilaði af sér tillögum að nýrri sameiginlegri sjávarútvegsstefnu þann 13. júlí 2011.¹⁷³

Meðal tillagnanna má nefna nokkur atriði:

1. Aukin áhersla á vistkerfismiðaða stjórnun og langtímasjónarmið hvað varðar fiskveiðistjórnun.
2. Notkun verndarsvæða.
3. Aðgerðir til að draga úr sóknarþunga.
4. Bann við brottkasti.
5. Aðgerðir til að efla smábátaútgerð.
6. Nýr sjóður, EMFF (e. European Maritime and Fisheries Fund) sem ætlað er að styrkja útveginn til að hann geti stundað sjálfbærari veiðar, styrkja strandsamfélög

¹⁷¹ COM(2009)163 final of 22 April 2009.

¹⁷² EU Green Paper on the CFP, 2009.

¹⁷³ COM(2011) 417 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Reform of the Common Fisheries Policy

og hjálpa þeim að skapa fjölbreyttara atvinnulíf. Einnig fjármagna verkefni sem skapa störf og auka lífsgæði fólks í sjávarbyggðum og auðvelda aðgang að fjármagni.

7. Aukin áhersla á svæðisbundna stjórnun og aukna ákvarðanatöku í héraði.
8. Framseljanlegar aflaheimildir (e. transferable fishing concessions).

Af framangreindum atriðum eru það einkum tvö sem vert er að gefa gaum í samhengi við íslenskan sjávarútveg en það er aukin áhersla á svæðisbundna stjórnun og ákvarðanatöku í héraði og möguleikinn á því að nota framseljanlegar aflaheimildir við fiskveiðistjórnun.

Það markmið að draga úr miðstýringu við fiskveiðistjórnun snýst um að skilgreina nánar hlutverk og skyldur aðila. Hugsunin er sú að almennar reglur, markmið stjórnunarinnar og mælikvarðar á frammistöðu, verði ákvörðuð af Evrópusambandinu, en aðildarríkjunum verði gefnar frjálsar hendur með að ákvarða hvernig markmiðunum skuli náð og stuðli að svæðisbundnu samstarfi.¹⁷⁴ Þessi nýja nálgun ber með sér að aðildarríkin, svæðabundnar fiskveiðistjórnunarnefndir (e. RAC) og aðrir hagsmunaaðilar munu hafa meira að segja um fiskveiðistjórn á hverju svæði fyrir sig. Þar sem um er að ræða deili- og flokkustofna er hvatt til samráðs.

Á margan hátt endurspegluðu tillögurnar þann veruleika sem blasir við í mörgum fiskveiðum í Evrópusambandinu. Þannig má finna dæmi um flestar tegundir fiskveiðistjórnunarkerfa hér og þar í sambandinu. Í þessu sambandi má nefna að eignarréttarkerfi, í ætt við það sem tíðkast almennt í fiskveiðistjórn hér á landi, þekkist víða í sambandinu og má þar nefna fiskveiðar í Danmörku, Svíþjóð, Hollandi og víðar.

Tillaga um að notkun framseljanlegra aflaheimilda ætti því ekki að koma á óvart í þessu sambandi, en slík kerfi hafa reynst mjög vel til að draga úr sókn og auka efnahagslega hagkvæmni í fjölmörgum veiðum jafnt innan Evrópusambandsins sem og annars staðar í heiminum.

Í lok maí 2013 náðist pólitískt samkomulag um grundvallarþætti hinnar nýju sjávarútvegsstefnu sem er byggð á tillögum þeim sem taldar eru hér að ofan. Þann 10. desember 2013 var nýja stefnan samþykkt í Evrópuþinginu að undanskildu fyrirkomulagi varðandi sameiginlega sjávarútvegssjóðinn (EMFF). Erfiðlega gekk að ná samkomulagi um sjóðinn og þá aðallega varðandi ráðstöfun fjármuna. Samkomulag náðist þann 28. janúar 2014. Sjóðnum er ætlað að fjármagna aðgerðir innan hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu á árunum 2014 til 2020 og er þak á heildarútgjöldum sjóðsins rúmir 6,3 milljarðar evra fyrir tímabilið allt. Meðal þess sem sjóðnum er ætlað að fjármagna er gagnaöflun vegna fiskveiðistjórnunar, tímabundnar aðgerðir til úreldingar fiskiskipa, aðstoð við kaup nýrra véla í fiskiskip og aðstoð til fiskimanna komi til veiðibanns.¹⁷⁵

6.2.7 Langtímahorfurum fiskveiðistefnu Evrópusambandsins

Tillögur framkvæmdastjórnarinnar hafa gengið í gengum vanalegt ferli hjá Evrópuráðinu og Evrópuþinginu. Þann 30. maí 2013 náðist pólitískt samkomulag um grundvallartexta nýrrar fiskveiðistefnu. Markverðustu tíðindin voru þau að samkomulag náðist um að banna brottkast. Þá er Evrópuráðinu gert skylt að ákvarða heildarkvóta í samræmi við

¹⁷⁴ Regulation (EU) No 1380/2013 frá 11 desember 2013.

¹⁷⁵ Nánari upplýsingar um sjóðinn má finna á vefsíðunni: <http://cfp-reformwatch.eu/2014/01/parliament-and-council-reach-political-agreement-on-fisheries-fund>

markmið um sjálfbærni fiskistofna. Að auki er aðildarþjóðum sérstaklega heimilað að taka upp kerfi framseljanlegra veiðiheimilda við stjórn fiskveiða sinna.

Þann 10. október 2013 náðist einnig samkomulag um þann þátt er snýr að markaðsmálum. Þar er m.a. kveðið á um aukna skyldu framleiðenda til að merkja uppruna sjávarafurða og hvaða aðferðum var beitt við veiðarnar.

Af framansögðu má vera ljóst að með nýrri fiskveiðistefnu er aðildarþjóðum sambandsins gefnar frjálssari hendur hvað varðar að ákveða hvernig markmiðum fiskveiðistjórnunar sambandsins verði náð. Markmiðin sjálf og þar með taldar ákvarðanir um heildarafla verða þó áfram í höndum Evrópusambandsins.

Sérstök álitmál varðandi fiskveiðistefnu Íslands og Evrópusambandsins

Með nýjustu breytingum á sameiginlegri fiskveiðistefnu Evrópusambandsins má segja að hún nálgist frekar en áður það stjórnkerfi sem Íslendingar hafa búið við á síðustu árum og áratugum. Með breytingunum er lögð áhersla á að færa hina eiginlegu stjórnun úr miðstýrðu kerfi til einstakra svæða. Ákvörðun um heildarafla einstakra tegunda og yfirmarkmið, s.s. um líffræðilegan stöðugleika verða hins vegar áfram tekin í æðstu stofnunum Evrópusambandsins.

Í framvinduskýrslu Evrópuráðsins segir að íslensk fiskveiðistjórnunin uppfylli almennt séð ekki nauðsynleg skilyrði (*acquis*) Evrópusambandsins.¹⁷⁶ Það er bagalegt að ekki hafi tekist að opna kaflann um sjávarútveg í aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins og að ekki liggi fyrir samningsafstaða Íslands og ESB hvað varðar þennan málaflokk. Hefði þessi kafli verið opnaður hefði ekki einungis legið fyrir afstaða ESB til ýmissa mála heldur hefði einnig verið ljóst hvernig Íslendingar sjálfir hugsa sér stjórnkerfi fiskveiða til framtíðar.

Hvað varðar Ísland er fátt sem bendir til að hægt sé að fá varanlegar undanþágur hvað varðar ýmsa þætti og má þar aðallega nefna fjögur atriði.

- Ólíklegt er að hægt sé að sækja um varanlega undanþágu frá takmörkunum varðandi fjárfestingar útlendinga í sjávarútvegsfyrirtækjum. Hugsanlega væri hægt að fá tímabundnar undanþágur til aðlögunar, t.d. með því að setja skilyrði um búsetu. Þá leið hafa t.d. Danir farið.
- Einnig má telja óvíst að hægt verði að setja skilyrði um hömlur á framsal aflaheimilda til annarra en Íslendinga eða íslenskra aðila.
- Þá er ljóst að samningsumboð við lönd utan Evrópusambandsins, t.d. vegna veiða úr deili- og flökkustofnum verður á hendi Evrópusambandsins en ekki einstakra ríkja. Evrópuráðið leitar samráðs við aðildarlöndin í slíkum tilvikum.
- Þá er ljóst að ekki væri hægt að fá undanþágu frá ákvæðinu um að heildarafli í helstu veiðum skuli ákvarðaður formlega á vettvangi Evrópusambandsins, þrátt fyrir að lögsaga Íslands yrði skilgreint sem sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði.

Við þetta má bæta að nánast öruggt er að Ísland hefði ekki getað samið sig frá algjöru banni við hvalveiðum.

Hér er ekki verið að leggja dóm á hvort slíkar undanþágur séu nauðsynlegar eða æskilegar, heldur einungis verið að benda á hvaða þættir gætu komið upp í

¹⁷⁶ WSD(2012) 337 final. Commission Staff Working Document. Iceland 2012 Progress Report.

aðildarviðræðum sé litið til samanburðar á fiskveiðistjórnun á Íslandi og í Evrópusambandinu.

6.3 Landbúnaður í Evrópusambandinu og sameiginleg landbúnaðarstefna

Sameiginleg landbúnaðarstefna (SLS) á sér langa sögu og var fyrst sett fram árið 1962 sem hluti af Efnahagsbandalagi Evrópu. Upphafleg markmið landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins voru að koma reglu á (e. regulate) landbúnaðarmarkaði og styðja við innlent afurðaverð. Markmiðin áttu að tryggja fæðuöryggi og endurreisn framleiðslugetu landbúnaðarins eftir styrjöld.

Upphaflegum markmiðum landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins var náð m.a. með því að veita framleiðslustyrki og útflutningsbætur fyrir framleiðslu landbúnaðarafurða. Á 8. og 9. áratugnum komu fram ýmsar brotalamir á stefnunni. Í fyrsta lagi gerðu framleiðslustyrkir það að verkum að arðsemi framleiðslu afurðarinnar var ekki einungis háð framleiðslumagni heldur einnig upphæð framleiðslustyrksins. Þar af leiðandi voru hvatar fyrir bændur til offramleiðslu, sem varð raunin. Í öðru lagi voru útflutningsbætur illa séðar af þróunarríkjum og Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) og í þriðja lagi hömluðu háir innflutningstollar ódýrari innflutningsvörum.¹⁷⁷

Vankantar landbúnaðarstefnunnar hafa leitt til stöðugra úrbóta hennar. Í töflu 1 kemur fram hvernig landbúnaðarstefna Evrópusambandsins hefur breyst á undanföllum áratugum auk markmiða og úrlausnaraefna á hverjum tíma. Eins og sést í töflu 1 var upphaflega lögð áhersla á framleiðni en á undanföllum tveimur áratugum hefur hún einnig færst á samkeppnishæfni og síðar sjálfbærni. Hér á eftir verður farið yfir helstu breytingar sem orðið hafa á undanföllum tveimur áratugum, með megin áherslu á breytingar síðustu ára. Frekari upplýsingar um sögu og þróun má finna á heimasíðu landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins.¹⁷⁸

Tafla 20 Samantekt á sögulegri þróun landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins

	Framleiðni		Samkeppnishæfni		Sjálfbærni
Upphafssár	Krísuárin	Úrbætur 1992	Agenda 2000	Úrbætur 2003	Heilsuskoðun 2008
Fæðuöryggi	Offramleiðsla	Minni umframframleiðsla	Auknar úrbætur	Markaðsvæðing	Efling úrbóta frá 2003
Aukin framleiðni	Útgjaldaþensla	Umhverfi	Samkeppnishæfni	Málefni neytenda	Nýjar áskoranir
Markaðs-stöðugleiki	Alþjóðlegur ágreiningur	Tekjujöfnun	Byggðaþróun	Byggðaþróun	Áhættustjórnun
Framleiðslu-stuðningur	Kerfisbreytingar	Stöðugleiki útgjalda		Umhverfi	
				Einföldun	
				WTO sátt	

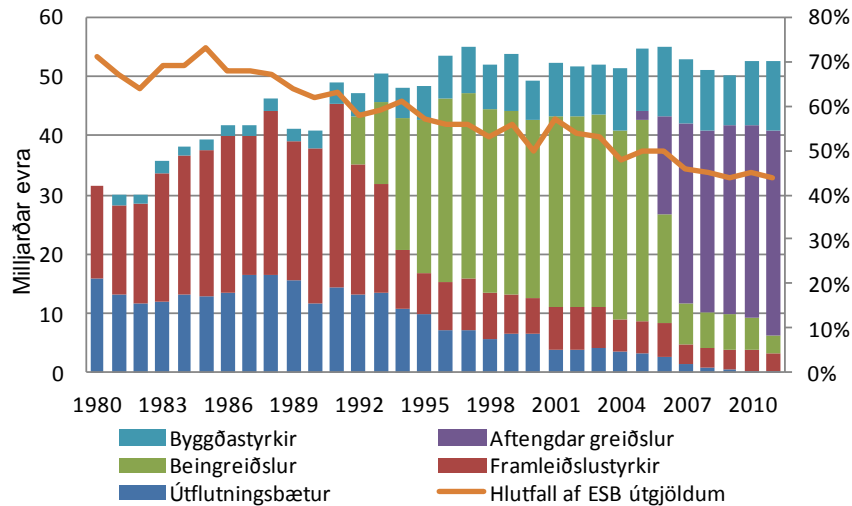
¹⁷⁷ European Commission. (2012). Sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins.

http://www.evropustofa.is/fileadmin/Content/Publications/Brocuhres_pdf/EUIC_Iceland_CAP_Brochure_online.pdf

¹⁷⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Í samræmi við breytt markmið og úrlausnarefni hefur samsetning útgjalda vegna landbúnaðarstefnunnar og hlutfall útgjalda Evrópusambandsins til hennar tekið miklum breytingum eins og sést á mynd 1. Hlutfall útgjalda hefur lækkað umtalsvert á undanförunum 30 árum, eða úr 73% árið 1985 í rúmlega 40% á undanförunum árum. Útgjöldin hafa verðið um 50 milljarðar evra árlega á undanförunum 20 árum.

Mynd 40 Útgjöld SLS á föstu verðlagi (vistri ás) og hlutfall útgjalda vegna landbúnaðarstefnunnar af heildarútgjöldum Evrópusambandsins (hægri ás)



Fram til 1992 voru útgjöldin að mestu leyti í formi útflutningsbóta og framleiðslustyrkja og námu þessar tvær tegundir styrkja rúmlega 90% útgjaldanna.¹⁷⁹

Á árinu 1992 urðu viðamiklar breytingar á útgjöldum landbúnaðarstefnunnar sem höfðu það að markmiði að auka samkeppnishæfni landbúnaðarins innan Evrópusambandsins. Beingreiðslur (e. coupled direct payments) voru teknar upp en með þeim var að mestu horfið frá framleiðslustyrkjum yfir í framleiðendastyrki (e. producer support) og voru greiðslurnar byggðar á landbúnaðarlandi. Beingreiðslum var komið á til þess að bæta bændum upp lægri upphæð framleiðslustyrkja auk þess sem landbúnaðarland var hvílt til þess að draga úr framleiðslu.

Með aukinni áherslu á sjálfbærni var landbúnaðarstefnan skilgreind á tveimur stöðum sem hluti af svokallaðri Agenda 2000 aðgerðaráætlun árið 1999. Fyrri stöðin felur í sér búvöruframleiðslu, beingreiðslur, markaðsívilnanir og inngríp og seinni stöðin byggir á byggðastefnu (e. rural development). Byggðastefna er sérstaklega fjármögnuð innan Evrópusambandsins og hefur það markmið að viðhalda líflegri byggð í sveitunum. Seinni stöðin er starfrækt með þrjú meginmarkmið: auka samkeppnishæfni landbúnaðarkerfisins og skógræktar, auka virði umhverfisins og sveitanna, og bæta lífsskilyrði í dreifbýli.¹⁸⁰

Á undanförunum tíu árum hafa átt sér stað viðamiklar breytingar á landbúnaðarstefnunni. Fyrst ber að nefna breytingar sem áttu sér stað 2003 þar sem bændur fengu tekjustuðning og þar með var tengingu beingreiðsla og framleiðslu rofin. Greiðslurnar má því nefna aftengdar (e. decoupled) greiðslur. Kerfið sem tekið var upp er einnig nefnt „einnar

¹⁷⁹ European Commission. (2013). CAP Reform – an explanation of the main elements. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm

¹⁸⁰ European Commission. The common agricultural policy – A glossary of terms. Sótt 7. janúar 2014 af http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm

greiðslu kerfi“. Aftengdu greiðslurnar leiða til þess að bændur ráða hvað þeir framleiða og í hversu miklu mæli. Fyrirkomulag greiðslanna skapar frjálsari markaðsaðstæður þar sem bændur hafa hag af því að haga framleiðslu sinni í samræmi við markaðsaðstæður hverju sinni.¹⁸¹

Önnur veigamikil breyting árið 2003 fólst í svokallaðari reglufylgni (e. cross-compliance) en hún kveður á um stuðning til bænda ef skilyrðum um umhverfisvernd, lýðheilsu, heilsu dýra og plantna og velferð dýra eru uppfyllt.¹⁸² Þriðja veigamikla breytingin á árinu 2003 fólst í færslu útgjalda úr fyrri stoðinni yfir í þá seinni og þar með fékk byggðastefnan aukið vægi á kostnað beingreiðsla.

Frekari breytingar á landbúnaðarstefnunni áttu sér stað á árinu 2008. Þá var áveðið að mjólkurkvótar yrðu afnumdir árið 2015 og enn var dregið úr markaðsíhlutun. Þá var fallið frá þeirri skyldu að ráðstafa 10% af ræktanlegu landi sem hvíldarlandi. Bændur gátu þar af leiðandi aukið framleiðslu sína sem því nam, ef það hentaði þeim.

6.3.1 Breytingar á landbúnaðarstefnunni á árinu 2013

Á árinu 2013 urðu frekari breytingar á landbúnaðarstefnunni og verður hér farið yfir þær helstu. Markmið breytinganna var að sigrast á þeim þremur áskorunum sem Framkvæmdastjórnin taldi mikilvægt að vinna á. Áskoranirnar þrjár eru hagrænar, umhverfislegar og bundnar landsvæðum. Áfram er byggt á stoðunum tveimur en tenging þeirra er styrkt með það að markmiði að samþætta aðgerðir landbúnaðarstefnunnar betur.

Í hinum nýlegu breytingum kemur fram að langtímarkmið landbúnaðarstefnunnar eru lífvænleg matvælaframleiðsla, sjálfbær nýting náttúruauðlinda, loftslagsaðgerðir og jafnvægi í nýtingu landsvæða. Til að ná fyrrgreindum markmiðum m.v. þær áskoranir sem blasa við voru breytingar gerðar á stefnunni og væru þær einna helst fólgnar í aukinni samkeppni, aukinni sjálfbærni og aukinni skilvirkni.¹⁸³ Í töflu 14 má sjá hvernig áskorarnar tengjast þeim markmiðum sem stefnt er að og einnig hver markmið úrbótanna eru:

Tafla 21 Áskoranir og markmið landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins eftir 2013

Áskoranir	Stefnumarkmið	Markmið útbóta
Hagrænir þættir	Lífvænleg matvælaframleiðsla	Aukin samkeppni
Umhverfismál	Sjálfbær stjórn náttúruauðlinda og loftslagsaðgerðir	Aukin sjálfbærni
Landsvæði	Jafnvægi í nýtingu landssvæða	Aukin skilvirkni

Ýmsar breytingar urðu á markaðsfyrirkomulagi landbúnaðarstefnunnar í breytingunum frá síðasta ári. Mjólkurkvótar renna út árið 2015 og sykurkvótar árið 2017 og skorður á vínframleiðslu verða aflagðar 2018. Þessar aðgerðir munu stuðla að aukinni

¹⁸¹ European Commission. The common agricultural policy – A glossary of terms. Sótt 7. janúar 2014 af http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm

¹⁸² European Commission. Cross-compliance. Sótt 7. janúar 2014 af <http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/>

¹⁸³ European Commission. (2013). Overview of CAP Reform 2014-2020 http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

samkeppnishæfni evrópskra framleiðenda á heimsmarkaði og einnig skapa tækifæri fyrir erlenda framleiðendur til að selja sykur sinn á evrópskum markaði.

Stefnt er að aukinni samvinnu framleiðenda til að ná fram kostnaðarlækkun, aðgengi að lánsfjármagni og virðisaukningu atvinnugreinarinnar. Markmiðið er einna helst að styrkja bændur gagnvart stórum afurðastöðvum..

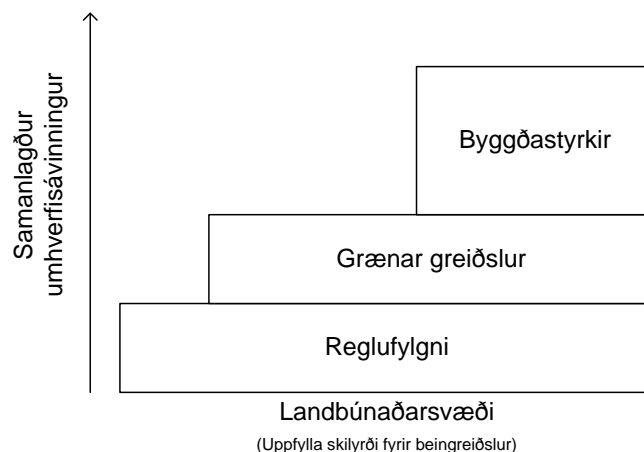
Framkvæmdastjórninni er gert kleift að grípa inn í ef órói verður á mörkuðum með landbúnaðarafurðir , eins og t.d. þegar e-coli varð vart á árinu 2011. Nýr sjóður, að upphæð 400 milljóna evra, mun verða stofnaður til þess að tryggja fjárhagsleg úrræði ef til áfalla kemur.

Sjálfbærni fær aukið vægi með mismunandi aðgerðum í nýjustu breytingunum á landbúnaðarstefnunni. Annars vegar verða svokallaðar grænar beingreiðslur (e. green direct payment) 30% af fjárhæð beingreiðsla. Bændur munu fá beingreiðslurnar ef ákveðin skilyrði er snúa að umhverfis- og loftslagsmálum verða uppfyllt. Til dæmis mun lífræn ræktun sjálfkrafa uppfylla skilyrðin. Önnur skilyrði eru meðal annars:¹⁸⁴

- Að viðhalda ræktarlandi til frambúðar
- Að rækta að minnsta kosti tvær afurðir á landi stærra en 10 hektarar og þrjár afurðir á landi stærra en 30 hektarar
- Að minnsta kosti 5% af ræktanlegu landi sé t.d. limgerði, tjarnir, hvíldarland og aðrar landgerðir sem styðja við jarðvegs- og vatnsgæði.

Hins vegar munu 30% greiðslna úr seinni stoðinni, byggðastefnu, verða greidd út til aðgerða sem tengjast landnýtingu (e. land management) og loftslagsmálum. Til viðbótar við grænu beingreiðslurnar og byggðastyrkina mun áfram vera byggt á fyrrgreindri reglufylgni.

Mynd 41 Greiðslur SLS sem tengjast umhverfismarkmiðum



Heimild: Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins¹⁸⁵

Á mynd 40 má sjá uppbyggingu þeirra greiðslna er snúa að umhverfismálum innan landbúnaðarstefnunnar. Í fyrsta lagi eru það þær greiðslur sem bændur fá fyrir reglufylgni

¹⁸⁴ Council of the European Union. Reform of the Common Agricultural Policy (CAP). Sótt 9. janúar 2014 af <http://www.consilium.europa.eu/policies/agri/reform-of-the-common-agricultural-policy?lang=en>

¹⁸⁵ European Commission. (2013). Overview of CAP Reform 2014-2020 http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

og eru skv. fyrrgreindum reglum. Í öðru lagi eru það grænu beingreiðslurnar, sem aðildarlöndum er skylt að verja til umhverfismála. Í þriðja lagi eru það byggðastyrkir sem bændur geta fengið fyrir aðgerðir sem skila ávinningi fyrir umhverfið.

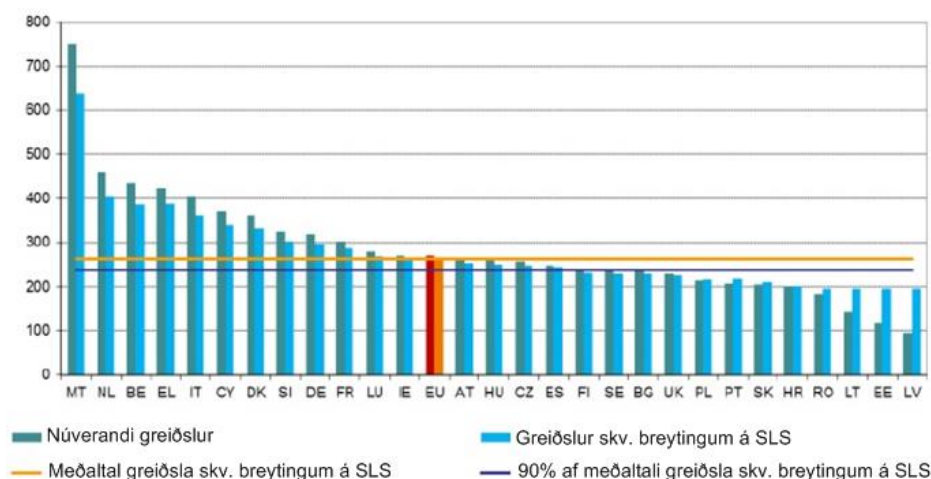
Aðildarlöndin hafa svigrúm til þess að styðja við núverandi framleiðslu í starfsgeirum eða svæðum sem eiga í erfiðleikum og eru mikilvæg af einni ástæðu eða fleirum: hagrænum, félagslegum eða umhverfislegum. Þessi stuðningur er settur fram sem framleiðslustyrkur. Að hámarki má þessi greiðsla vera 8% af fjárhagsramma hvers aðildarríkis (e. national envelope), en allt að 13% ef núverandi framleiðslustyrkur er hærri en 5%. Framkvæmdastjórnin hefur einnig leyfi til að samþykkja hærra hlutfall ef það er talið rétt.

Til að stuðla að endurnýjun munu ungir bændur sem eru að hefja búskap hafa færi á að fá aukalega greiðslu úr fyrri stoðinni og getur falið í sér viðbót úr seinni stoðinni.

Aðildarlönd hafa einnig möguleika á að haga beingreiðslum á skilvirkari og einfaldari hátt. Endurúthlutunargreiðslu (e. redistributive payment) getur verið ráðstafað til fyrsta hektara hvers bús en þar með er talið að greiðslur til lítilla og meðalstórra búa beri meiri árangur en ella. Aðildarlönd hafa einnig möguleika á að einfalda stuðning sinn til lítilla búa (e. Small Farmers Scheme) með því að bjóða bændum þann möguleika að sækja um árlega greiðslu, oft um 500-1200 evrur, óháða stærð búans. Með þessu móti verður einfaldara fyrir bændur að fá greiðslur og opinber umsýsla að sama skapi einfaldari.

Fyrirkomulagi beingreiðslna er breytt þar sem stefnt er að því að hafa skiptingu þeirra sanngjarnari, jafnari og gegnsærri milli landa og einnig milli bænda innan aðildarlandanna. Má því segja að stefnt sé að innri og ytri samleitni í beingreiðslunum. Beingreiðslur á hvern hektara hafa verið reistar á sögulegum gildum í mörgum aðildarlandanna en slík gildi munu verða aðlöguð. Á mynd 41 má sjá hina fyrirhuguðu breytingu þar sem þau aðildarlönd sem greiðslur á hvern hektara yfir meðaltali munu lækka og að sama skapi munu greiðslur til þeirra aðildarlanda sem eru undir meðaltali hækka.

Mynd 42 Fyrirhugaðar breytingar á beingreiðslum (evrur/hektara)



Á árinu 2019 mun lágmarksstuðningur í formi beingreiðsla innan Evrópusambandsins verða u.þ.b. 196 evrur á hvern hektara. Þessi samleitni mun verða fjármögnuð af aðildarlöndum þar sem meðal beingreiðslur eru yfir meðaltali sambandsins.¹⁸⁶

Í framtíðinni munu einungis virkir bændur fá beingreiðslur en ekki einnig stórir landareigendur eins og t.d. flugvellir og járnbrautarfyrirtæki eins og verið hefur. Þeir sem fá beingreiðslur verða í framtíðinni að geta sýnt fram á að verulegur hluti af tekjum þeirra komi frá landbúnaði.

Fyrirkomulagi byggðastyrkja var einnig breytt með það að markmiði að auka sveigjanleika aðildarlandanna. Aðildarlöndin geta farið í aðgerðir sem þau telja uppfylla eigin þarfir en þó innan þeirra aðgerða sem eru mögulegar skv. reglum sambandsins. Aðgerðirnar verða mótfjármagnaðar frá fjárhagsramma hvers aðildarlands. Hvert aðildarland ákveður hvaða aðgerðir ráðist verður í og á hvaða hátt til þess að mæta eftirtöldum forgangsmarkmiðum :

- Hlúa að þekkingarmiðlun og nýsköpun.
- Efla samkeppnishæfni alls landbúnaðar og sjálfbærrar nýtingar skóglendis.
- Stuðla að stjórnun fæðukeðjunnar, þar með talið vinnslu, markaðsmálum og áhættustjórnun.
- Endurheimta, varðveita og efla vistkerfi.
- Stuðla að hagkvæmri nýtingu auðlinda og færslu í átt að hagkerfi með lítið vægi kolefnis (e. low carbon economy).
- Stuðla að félagslegri samlögun, minni fátækt og efnahagsþróun í dreifbýli.

Í 32. grein nýrra laga um landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins kemur fram að nú geti svæði norðar en 62 gráða geta fengið styrk allt að 450 evrum á hektara í stað 250 evra á hektara áður.¹⁸⁷

6.3.2 Útlit og framtíðarhorfur – Samantekt helstu niðurstaðna

Á undanförunum áratugum hefur átt sér stað sú þróun að framleiðendur í landbúnaði líta í meira mæli til markaðsaðstæðna og haga ákvörðunum um framleiðslu í samræmi við aðstæður hverju sinni. Veigamestu breytingarnar áttu sér stað 2003 þegar aftenging greiðsla flestra greiðsla var komið á fót en með þeirri breytingu er dregið úr markaðsíhlutun hins opinbera. Dreifbýlisþróun er einnig orðin samofin SLS í gegnum seinni stöðina. Byggðastyrkir hafa í meira mæli á undanförunum árum verið greiddur út ef bændur vinna að umhverfis- og loftslagsmálum.

Breytingar landbúnaðarstefnunnar á árinu 2013 voru af ýmsum toga en virðast þó allar hafa verið í samræmi við þá stefnu sem mörkuð var fyrir allmörgum árum eða annars vegar í átt að minni markaðsafskiptum og hins vegar í átt að byggðaðróun með hliðsjón af umhverfismarkmiðum ESB.

Íslenskur landbúnaður er að mörgu leyti frábrugðinn landbúnaði í öðrum Evrópulöndum. Náttúrulegar aðstæður til landbúnaðarframleiðslu eru að mörgu leyti verri hérlendis og einnig er stuðningskerfi íslenskra stjórnvalda mjög frábrugðið hinu evrópska. Stuðningur

¹⁸⁶ Council of the European Union. Reform of the Common Agricultural Policy (CAP). Sótt 9. janúar 2014 af <http://www.consilium.europa.eu/policies/agri/reform-of-the-common-agricultural-policy?lang=en>

¹⁸⁷ European Commission. (2013a). Overview of CAP Reform 2014-2020 http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

til framleiðenda landbúnaðarafurða hérlendis er annars vegar að mestu leyti í formi framleiðslustyrkja og hins vegar í formi umfangsmikillar tollverndar.¹⁸⁸ Starfsumhverfi og lagaumgjörð stuðningskerfisins hérlendis er þar af leiðandi eðlisólík því kerfi sem komið hefur verið á fót innan Evrópusambandsins.¹⁸⁹ Mikilvægast er þó líklega að stuðningur við landbúnað er meiri hér á landi en væri samkvæmt styrkjakerfi Evrópusambandsins. Í því sambandi er rétt að minna á svigrúm sem aðildarlönd Evrópusambandsins hafa til þess að styðja við landbúnað á harðbýlum svæðum. Árið 2009 gerði Hagfræðistofnun skýrslu fyrir utanríkisráðuneytið sem nefndist *Íslensk bú í finnsku umhverfi*. Þar er mat lagt á það hvernig afkoma bænda á Íslandi mundi breytast miðað við þá lausn sem Finnar sömdu um þegar þeir gengu í Evrópusambandið. Niðurstöður skýrslunnar voru að afkoma íslenskra sauðfjárbænda mundi batna í finnsku umhverfi. Afkoma kúabænda yrði svipuð og nú ef miðað væri við norðurslóðastuðning sem nyrstu svæði Finnlands hljóta, en versna nokkuð ella. Tekjur svínabænda mundu versna um 15% miðað við að þeir hlytu norðurslóðastuðning, en tekjur kjúklingabænda dragast saman um 30% miðað við sömu forsendur.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir. Staða íslensks landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu – Áhrif á tekjur og stuðning og væntanleg stuðningsþörf. Sótt 9. janúar 2014 af <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/11/Skyrsla---Stada-islensks-landbunadar-gagnvart-adild-ad-Evropusambandinu.pdf>

¹⁸⁹ Utanríkisráðuneytið. Undirbúningur rýnifunda – 11. Landbúnaður og dreifbýlispróun. Sótt 10. janúar 2014 af http://www.utanrikisraduneyti.is/media/landbunadarmal/Landbunadur-A---heild_br.PDF

¹⁹⁰ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2009): Bakgrunnsskýrsla: Íslensk bú í finnsku umhverfi, af vef Utanríkisráðuneytisins.