

## Áhrif fjármálahrunsins á lífskjör þjóðarinnar

*Skýrsla II:*

# Áhrif mótvægisaðgerða á skuldavanda, fátækt og atvinnu

eftir

Stefán Ólafsson  
Arnald Sölva Kristjánsson  
og Kolbein Stefánsson

Þjóðmálastofnun Háskóla Íslands  
September 2012

## Efnisyfirlit

<b>Inngangur</b>	<b>3</b>
<b>Samantekt</b>	<b>4</b>
<b>I. Hvernig velferðarkerfinu var beitt til að milda kreppuna</b>	<b>13</b>
I.1 Valkostir í kreppu: Niðurskurður, aukin tekjuöflun eða blönduð leið?	13
I.1 Þróun velferðarútgjalda	17
<b>II. Skuldabyrðin: Þróun og mótvægisáðgerðir</b>	<b>22</b>
II.1 Þróun eigna og skulda heimilanna – öll heimili	24
II.2 Þróun skuldabyrðinnar greind	28
<b>III. Eignir, skuldir og skuldabyrði eftir tekjuhópum</b>	<b>32</b>
III.1 Eignir og skuldir ólíkra tekjuhópa	32
III.2 Þróun vaxtabóta og niðurgreiðsla vaxtakostnaðar	35
III.3 Vaxtabyrði í ólíkum tekjuhópum	37
<b>IV. Fátækt fyrir og eftir hrun</b>	<b>44</b>
IV.1 Einkenni fátæktar fyrir og eftir hrun	44
IV.2 Hvað skýrir þróun fátæktar í hruninu?	47
IV.3 Staða lífeyrisþega í kreppunni	49
IV.4 Barnabætur í ólíkum tekjuhópum	52
IV.5 Umfang fátæktar í samanburði við Evrópuríkin	53
<b>V. Fjárhagsþrengingar heimila – Raddir almennings</b>	<b>56</b>
V.1 Erfitt að ná endum saman 2004 til 2011	57
V.2 Fjölbjóðlegur samanburður fjárhagsþrenginga	61
<b>VI. Atvinna, atvinnuleysi og brottflutningur</b>	<b>68</b>
VI.1 Atvinnuleysi á Íslandi og í skyldum kreppuríkjum	68
VI.2 Áhrif hrunsins á ólíkar atvinnugreinar	71
VI.3 Framboð á vinnuafli	75
VI.4 Búferlaflutningar og atvinnuleysi	79
<b>VII. Mat almennings – Fjölbjóðleg könnun í maí 2012</b>	<b>86</b>
<b>VIII. Niðurstaða : Hvernig mótvægisáðgerðir milduðu áhrif hrunsins</b>	<b>98</b>
<b>Viðauki – Ítarlegra talnaefni</b>	<b>100</b>
<b>Heimildir (Skýrsla I og II)</b>	<b>104</b>

## Inngangur

Haustið 2011 var gerður samningur milli velferðarráðuneytisins og Þjóðmálastofnunar Háskóla Íslands um að stofnunin annaðist úttekt á stöðu lágtækjuhópa í kreppunni og hvernig tekist hefur að ná markmiðum stjórnvalda um að milda áhrif kreppunnar á lægri og milli tekjuhópa. Samningurinn byggir á samþykkt ríkisstjórnarinnar um slíka óháða rannsókn sem skyldi meðal annars beinast að eftirfarandi efnisatriðum:

“Meðal þess sem skoða þarf sérstaklega er hver staðan er í dag varðandi þróun tekjuskiptingar samanborðið við árin áður en ríkisstjórnin tók til starfa. Hefur jöfnuður aukist og ójöfnuður minnkað? Hvernig er staðan á Íslandi samanborið við Norðurlöndin? Hvernig hefur þróunin verið undanfarin ár? Þá er einnig tímabært að velta fyrir sér stöðu lægri tekjuhópa nú í kjölfar efnahagskreppunnar. Hvernig hefur kjara- og tekjuþróun þeirra verið á liðnum árum? Hvernig er staða fátæktar hér á landi samanborið við þau lönd innan Evrópusamandsins sem einnig hafa glímt við fjárhagsþrengingar? Hvernig hefur tekist til hér á landi við að verja velferðarþjónustuna og stöðu lágtækjuhópa samanborið við úrræði annarra landa”?

Þá var einnig óskað eftir að launamunur kynjanna yrði tekinn með í matinu. Vinna við úttektina hefur staðið síðan í október og er skilað í tveimur skýrslum, sú fyrri í apríl 2012 en seinni skýrslan liggur nú fyrir í september 2012.

Skýrsluhöfundar hafa haft fullt sjálfstæði við vinnuna og skipulagt efnistöð og gagnavinnslu algerlega á eigin vegum. Höfð var hliðsjón af sambærilegum greiningarverkefnum erlendis. Einkum er stuðst við hefðbundna opinbera mælikvarða á lífskjörum og kreppueinkennum, svo sem í vinnu OECD, Eurostat og hjá erlendum fræðimönnum á þessu sviði.

Efnistöð og niðurstöður rannsóknarskýrslunnar eru alfarið á ábyrgð höfunda og því óháðar viðhorfum eða sjónarmiðum verkkaupa.

# Samantekt

## Almennar niðurstöður

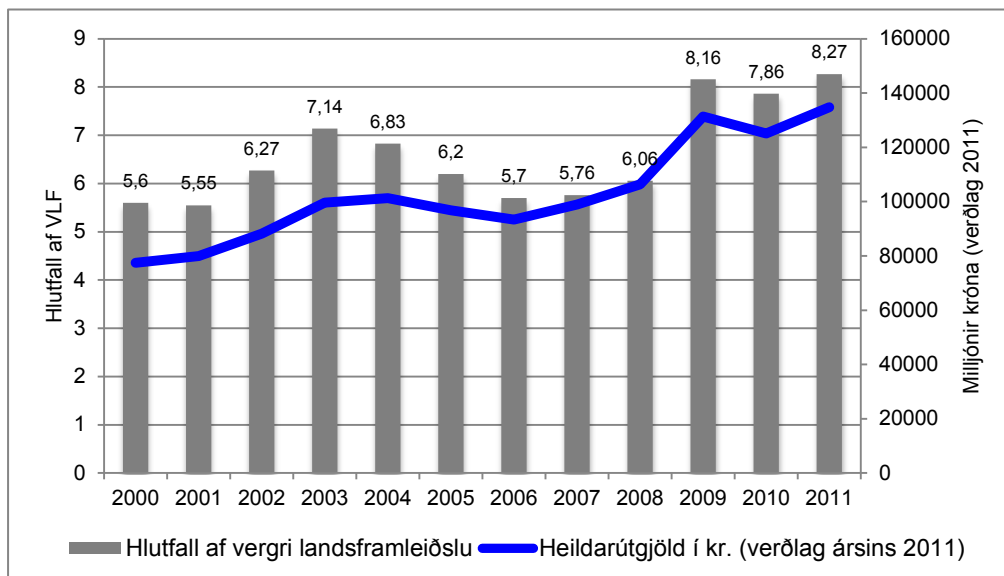
- Þetta er seinni skýrslan af tveimur sem unnin er á Þjóðmálastofnun HÍ fyrir velferðarráðuneytið og fjalla báðar um áhrif hrunsins á lífskjör þjóðarinnar, með samanburði við aðrar vestrænar þjóðir. Fyrri skýrslan fjallaði um einkenni og umfang hrunsins, tekjuskiptingu og megináhrif kreppunnar á ólíka tekjuhópa. Þessi skýrsla fjallar um áhrif mótvægisáðgerða stjórnvalda á skuldavanda, fátækt, fjárhagsþrengingar heimila og atvinnu. Notuð eru margvísleg gögn: skattagögn, önnur opinber talnagögn og skýrslur, auk kannanagagna, bæði innlendra og erlendra.
- Niðurstöður sýna að tekist hefur að beita velferðarkerfinu á markvissan hátt til að milda áhrif kreppunnar á lægri og milli tekjuhópa.
- Skuldir heimilanna náðu hámarki að raunvirði árið 2009. Um 91% af því hámarki var hins vegar þegar til staðar í árslok 2007, samkvæmt gögnum skattframtala. Gengis- og verðbólguáhrif á skuldirnar voru að stærstum hluta komin fram í lok árs 2008.
- Það er mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins að um áramótin 2011-2012 hafi verið búið að afskrifa nærri 15% af heildarskuldum heimila og hátt í 5% til viðbótar séu í ferli afskrifta, eða alls nærri 20%. Þetta eru ekki flatar afskriftir, eins og oft hefur verið kallað eftir, heldur beindust þær meira að verr stöddum heimilum með hóflegar eignir, auk afskrifta gengislána sem dreifast víðar.
- Samkvæmt nýjustu tölum Seðlabanka Íslands eru veðskuldir heimilanna vegna fasteignalána sem hlutfall landsframleiðslu á fyrsta ársfjórðungi 2012 svipaðar og var milli 3ja og 4ða ársfjórðungs ársins 2007.
- Þetta er meðaltalsmyndin. Þeir sem fengu miklar afskriftir skulda vegna opinberra úrræða og gengislánadómsins fegra myndina fyrir heildina. Hinir sem ekki nutu afskrifta sitja áfram uppi með hækkun eftirstöðva skulda sinna vegna verðbólgu og gengislækkunarinnar. Þeir njóta þó aukinna niðurgreiðslna með vaxtabótum.
- Um 85% af alvarlegum greiðsluvanda heimilanna var sömuleiðis tilkominn fyrir hrun bankanna, samkvæmt gögnum Seðlabanka Íslands. Greiðsluvandi heimila náði hámarki á árinu 2009 en hefur batnað umtalsvert síðan þá, eða um nærri fjórðung, bæði vegna úrræðanna og verulegrar hækkunar vaxtabóta. Á árinu 2010 greiddi ríkið að jafnaði um 32% vaxtakostnaðar húsnæðislána með vaxtabótum. Hjá lægstu tekjuhópum fór þessi niðurgreiðsla vaxtakostnaðar upp í um 45%.
- Heldur færri eru undir hlutfallslegum fátæktarmörkum árið 2010 en var fyrir hrun (fór úr rúmlega 10% 2006-8 í 9,2% árið 2010), en það er algengasti mælikvarði á fátækt í nútímanum. Sérstaklega áberandi er að hlutfall eftirlaunafólks sem er með tekjur undir 60% fátæktarmörkum lækkaði mjög mikið, eða úr 18-19% árin 2006 og 2007 niður í 4,6% árið 2010, samkvæmt tölum Hagstofu Íslands. Að hluta felur þessi mæling þó aukna erfiðleika allra vegna kjaraskerðingarinnar, því miðtekjurnar lækkuðu að raungildi, en fátækt er mæld sem frávik frá miðtekjum.
- Velferðarkerfið lyfti um 16% heimila upp fyrir fátæktarmörk árið 2006 en sá hópur hafði stækkað upp í um 25% árið 2010. Með því hefur mikilli aukningu fátæktar verið afstýrt, en veruleg hætta var á því í kjölfar hrunsins. Hættan á aukinni fátækt var vegna mikillar kaupmáttarrýrnunar sem leiddi af falli krónunnar og miklum samdrætti í efnahagslífi, auk afleitrar fjárhagsstöðu ríkisins sem rambaði á barmi gjaldþrots.
- Fjárhagsþrengingar heimila jukust umtalsvert eftir hrun, einkum vegna kaupmáttarrýrnunar og aukinnar skuldabyrði. Hlutfall heimila sem eiga mjög erft

með að láta enda ná saman fór úr tæplega 6% á árunum 2006 og 2007 upp í 13,7% árið 2010, áður en það lækkaði í 13,3% 2011. Samt var hlutfall heimila sem segja erfitt að láta enda ná saman heldur lægra á Íslandi en að meðaltali í Evrópusambandsríkjum á árinu 2010.

- Það er mat skýrsluhöfunda að atvinnuleysi hefði verið um 2,5 %-stigum hærra ef ekki hefði komið til nettó búferlaflutninga úr landi þegar mest var (á árinu 2009), en nú á árinu 2012 væri atvinnuleysisstigið rúmlega 1 %-stigi hærra án búferlaflutninga. Þessu mati fylgja þó fyrirvarar vegna takmarkaðra gagna.
- Í nýrri fjölþjóðlegri könnun Eurobarometer (frá maí 2012) kemur fram að Íslendingar meta sjálfir að staða þeirra sé batnandi og þeir eru með allra bjartsýnustu þjóðum á frekari bata á næstu 12 mánuðum. Vorið 2012 eru Íslendingar í þriðja hæsta sæti með lífsánægju (% mjög ánægðir eða frekar ánægðir með lífið þessa dagana) og einnig í þriðja hæsta sæti hvað snertir ánægju með eigin atvinnustöðu.
- Spurðir um mat á fjárhagsstöðu heimilisins segja nærri 80% íslenskra svarenda að hún sé “mjög góð” eða “frekar góð”. Ísland er í sjöunda hæsta sæti hvað þetta snertir í samanburði Evrópuþjóða í maí síðastliðnum (sjá kafla VII).

## Velferðarstefna í kreppu – markvissar mótvægisáðgerðir

- Helstu valkostir í kreppu, þegar ríkisbúskapurinn hefur orðið fyrir miklu áfalli og tekjutapi, er að skera niður útgjöld stórlega eða að afla meiri tekna með skattahækkunum. Á Íslandi var farin blönduð leið, bæði með niðurskurði og skattahækkunum á þá sem greiðslugetu hafa (hærrí tekjuhópa). Niðurskurðurinn var hins vegar ekki flatur né einhlítur, heldur var skorið niður á sumum sviðum en aukið umtalsvert á öðrum. Greining okkar á þróun velferðarútgjaldanna sýnir hvernig þetta var í framkvæmd.
- Velferðarútgjöldum var almennt hlíft við niðurskurði, samanborið við önnur svið opinbera búskaparins. Niðurskurður var einkum á sviði velferðarþjónustu, m.a. heilbrigðisþjónustu og menntunar, en ýmsar tekjutilfærslur til heimila voru auknar umtalsvert. Þetta má sjá á myndinni hér að neðan.

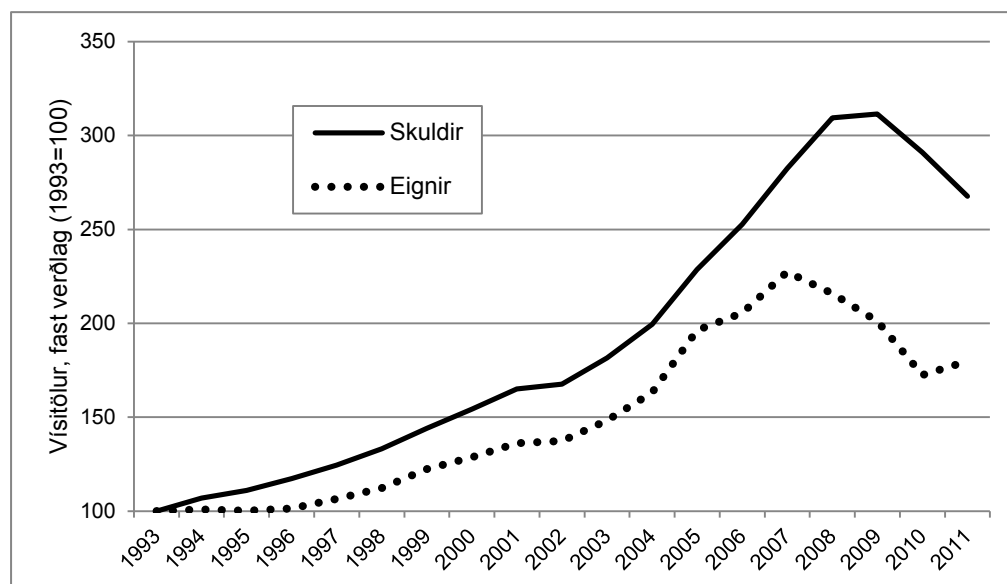


Þróun velferðarútgjalda (opinberar tekjutilfærslur til heimilanna), frá 2000 til 2011.

- Aukningin var mest á útgjöldum til atvinnuleysisbóta en alls ekki bundin við þær. Aukning til vaxtabóta var mjög mikil en einnig jukust útgjöld til örorkubóta og til félagsaðstoðar, m.a. fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Þá var tekjutilfærsluútgjöldum í auknum mæli beint að tekjulægri hópum, svo sem með mikilli hækkun lágmarksframfærslutryggingar almannatrygginga um leið og skerðingar hjá lífeyrisþegum með hærri tekjur voru auknar. Velferðarútgjöldin urðu þannig í meiri mæli lágtekjumiðuð og hjálpuðu við að verja tekjulægstu hópana gegn kjaraskerðingu sem fylgdi hruni krónunnar.

## Skuldavandinn – Umskipti frá og með 2010

- Niðurstöður okkar, Seðlabanka Íslands og Alþjóðagjaldreyrissjóðsins eru samhljóma um að langstærsti hluti skuldavanda íslenskra heimila hafi verið tilkominn fyrir hrun bankanna. Greiðsluvandi og erfiðleikar vegna skulda voru það einnig.
- Skuldir heimilanna náðu hámarki að raunvirði árið 2009. Þær höfðu hækkað um 0,6% frá árinu 2008. Skuldarnar árið 2007 voru um 91% af hámarkinu á árinu 2009. Það þýðir að rúmlega 91% af skuldum heimilanna voru tilkomnar þegar á árinu 2007 og um 99% í lok árs 2008. Á árinu 2008 jukust skuldarnar að raunvirði jafnt og þétt alveg fram að hruni bankanna.
- Árið 2011 höfðu skuldir heimilanna lækkað að raunvirði um nálægt 15% frá hámarkinu á árinu 2009, skv. gögnum skattframtala. Heildarskuldirnar voru í lok þess árs á svipuðu róli og verið hafði milli árána 2006 og 2007. Skuldarnar hafa lækkað frekar á árinu 2012. Nýjustu tölur Seðlabanka um veðskuldir heimilanna segja þær vera á fyrsta fjórðungi ársins 2012 á svipuðum stað og var milli 3ja og 4ða ársfjórðungs 2007.

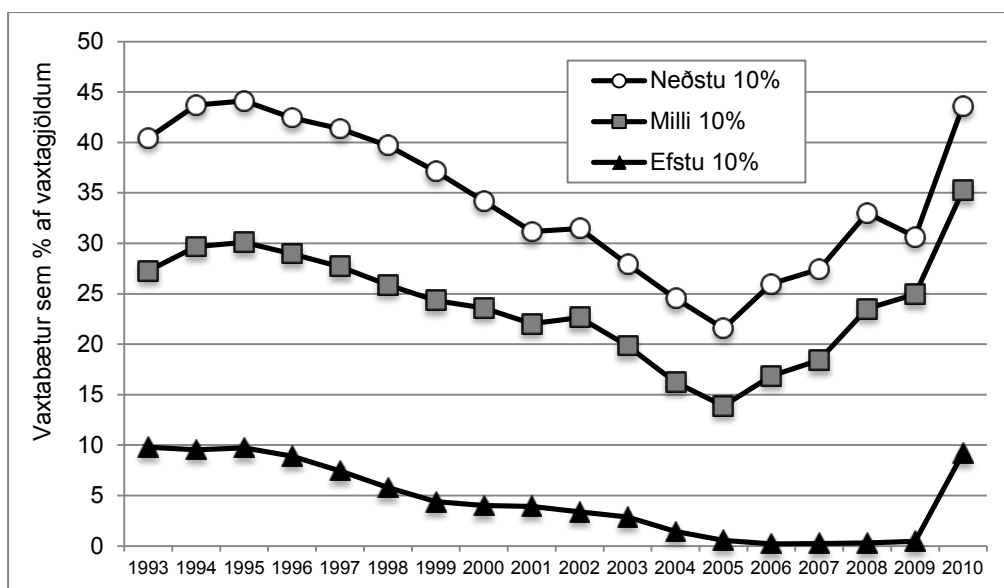


Þróun eigna og skulda heimilanna frá 1993 til 2010. Vísitölur; fast verðlag ársins 2011.

- Eignir heimilanna náðu hámarki í eignabólunni á árinu 2007 en þær hafa rýrnað um hátt í fjórðung síðan þá, eða undir lok árs 2011. Aukin neikvæð eiginfjárstaða eftir hrun hefur því einkum orsakast af rýrnun eigna frekar en af aukningu skulda. Eignir jukust lítillega að raunvirði á árinu 2011.

## Vaxtabætur – Aukin niðurgreiðsla vaxtakostnaðar

- Skuldabyrði heimilanna (vaxtagjöld sem hlutfall ráðstöfunartekna) náði hámarki fyrir hrun árið 2004, í um 7,7% (að teknu tilliti til vaxtabóta), en lækkaði svo til 2007 í um 7%, einkum vegna hækkunar meðaltals ráðstöfunartekna í bólunni. Á árinu 2008 tók nettó skuldabyrðin strax stökk uppávið, úr 7% í 8,5%, og náði svo hámarki árið 2009 í 12,1%. Árið 2010 lækkaði nettó vaxtabyrðin úr 12,1% í 11,1%, að stærstum hluta fyrir áhrif hækkaðra vaxtabóta. Skuldabyrðin hækkaði þannig um nálægt 73% vegna hrunsins, sem hlutfall ráðstöfunartekna (sem sjálfar höfðu lækkað umtalsvert).
- Lækkun ráðstöfunartekna 2009 og 2010, vegna gengisfalls og verðbólgu, lagði mun þyngrri byrðar á heimilin en hækkun skuldanna sjálfra gerði eftir hrun.
- Niðurgreiðsla vaxtakostnaðar vegna húsnæðislána með vaxtabótum hafði rýrnað mikið frá 1995 til 2005, eða um meira en helming. Þannig voru vaxtabætur að meðaltali um 27% af vaxtakostnaði húsnæðislána árið 1995 en fóru niður í 12,3% árið 2005 og 15,6% árið 2007. Þessi niðurgreiðsla á vaxtakostnaði heimilanna var verulega aukin eftir hrun og náði hámarki í um 31% árið 2010, en lækkaði svo lítillega í 27,5% árið 2011 vegna lægri skulda og hækkunar ráðstöfunartekna á því ári.

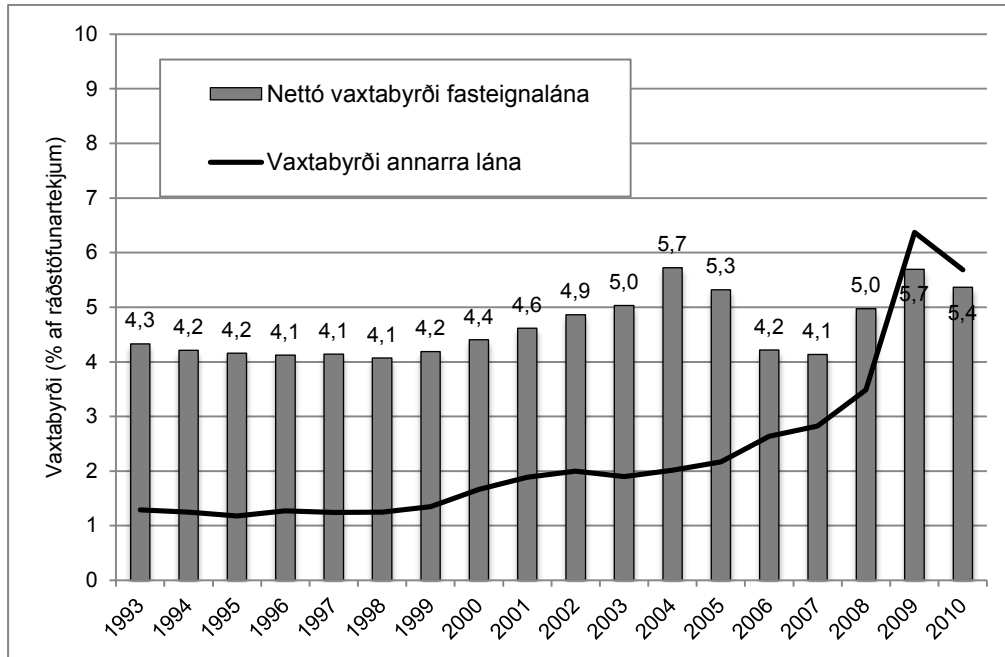


Vaxtabætur sem hlutfall af vaxtagjöldum húsnæðisskulda í þremur tekjuhópum (lágtekjufólk, millitekjufólk og hátekjufólk), frá 1993 til 2010.

- Þegar þróun vaxtabóta er skoðuð eftir tekjuhópum kemur í ljós að þær runnu kerfisbundið meira til lægri tekjuhópa. Þannig varð niðurgreiðsla vaxtakostnaðar hjá tekjulægstu 10% heimila nálægt 45% á árinu 2010, um 35% hjá miðtekjuhópum (þeim sem eru í miðju tekjustigans) og tekjuhæstu 10% heimila fengu tæplega 10% vaxtakostnaðar síns niðurgreiðdan árið 2010, eftir að hafa ekki notið neinna vaxtabóta 2006-2009.
- Hin verulega aukna niðurgreiðsla vaxtakostnaðar vegna húsnæðislána 2010 gerði að verkum að greiðslubyrði húsnæðislána varð ekki stærsti vandi heimilanna eftir hrun, heldur varð greiðslubyrði annarra lána (bíla- og neyslulána) í reynd stærri en greiðslubyrði húsnæðislána að jafnaði (sbr. myndin hér að neðan). Greiðslubyrði

húsnæðislána varð mest 5,7% ráðstöfunartekna árið 2009 og 5,4% árið 2010, en hafði verið á svipuðu róli árin 2004 og 2005.

- Greiðslubyrði neyslulána jókst mun örar en byrði húsnæðislána, eða úr um 2,8% ráðstöfunartekna árið 2007 upp í um 6,4% árið 2009. Á hápunkti skulda- og greiðsluvandans, árinu 2009, var skuldabyrði bíla- og neyslulána sem sagt meiri en byrði húsnæðislána. Skuldabyrði bíla- og neyslulána lækkaði svo umtalsvert á árinu 2010 og áfram á árinu 2011, einkum vegna gengislánadómanna sem leiddu til verulegra afskrifta af höfuðstólum gengisbundinna lána.



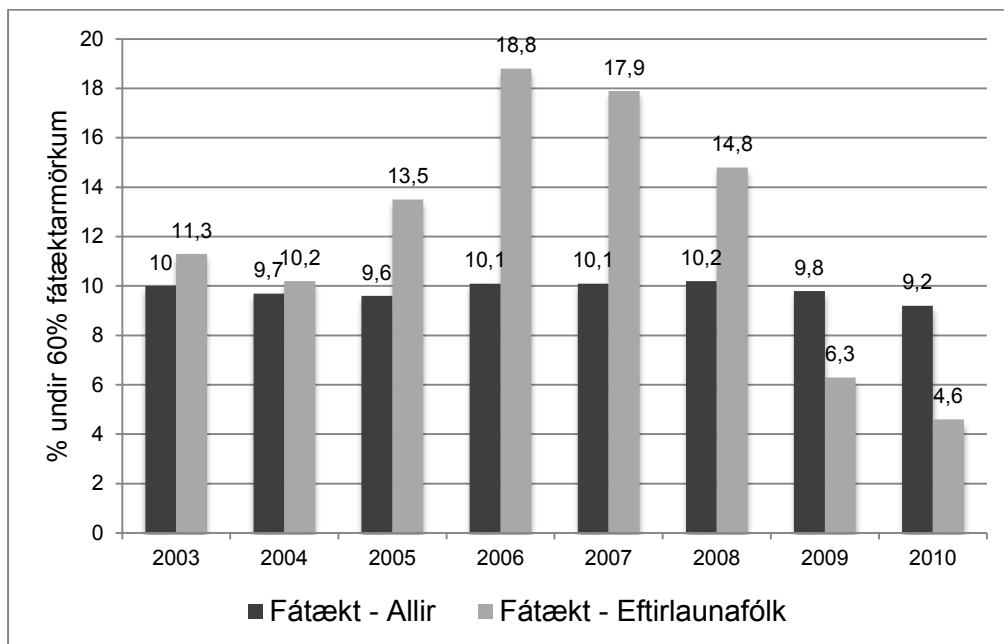
Nettó vaxtabyrði fasteignalána (vaxtagjöld að frádregnum vaxtabótum) og vaxtabyrði annarra lána, 1993 til 2010. Vaxtagjöld sem hlutfall af ráðstöfunartekjum.

- Verðmæti eigna hafði aukist mikið á árum bóluhagkerfisins fyrir hrun, frá um 2003 til 2007, langmest hjá fólki í hæstu tekjuhópum. Hjá tekjuhæstu 10% fjölskyldna fóru hreinar eignir að meðaltali úr um 30 milljónum 1993 í um 104 milljónir þegar toppi var náð á árinu 2007 (m.v. fast verðlag 2010). Síðan lækkuðu þær niður í um 54 milljónir 2010, eða svipað og verið hafði um 2004. Þróunin er mun meira afgerandi hjá tekjuhæsta 1% fjölskyldna. Eftir hrun voru eignir ofurtekjufólksins að meðaltali þrisvar sinnum meiri að raunvirði en í byrjun tímans.
- Miðtekjufólk átti hreinar eignir að meðaltali upp á um 10 milljónir í upphafi tímabilsins en þær fóru í um 20 milljónir 2007 áður en þær lækkuðu aftur í um 13 milljónir. Lágtekjufólkið átti að jafnaði um 9 milljónir í hreinar eignir sem höfðu farið nálægt því að tvöfaldast árið 2007 áður en þær lækkuðu aftur í um 9 milljónir á föstu verði.
- Hátekjufólk hagnaðist þannig að jafnaði afar mikið á bóluhagkerfistímanum, þrátt fyrir tap í hruninu. Miklar eignir stóðu víða eftir hjá þeim hópi. Millitekjufólk hafði smá ábata á tímabilinu en lágtekjufólk stóð í stað, missti í hruninu það sem eignir þess höfðu hækkað á bólutímanum.



## Fátækt fyrir og eftir hrun

- Hin venjulega mæling Hagstofu Íslands á fátækt (hlutfall íbúa undir 60% af miðtekjum fjölskyldna á mann) sýnir enga aukningu á afstæðri fátækt eftir hrun. Raunar lækkar fátæktarstuðullinn lítillega, eða úr rúmlega 10% fyrir hrun í 9,2% árið 2010. Þessi mæling felur þó þá staðreynd að allir urðu fyrir kaupmáttarrýrnun vegna gengisfalls krónunnar. Það varð hins vegar minna hjá lágtekjufólki en öðrum og því lækkar fátæktarhlutfallið.
- Sérstaklega mikil var lækkun fátæktarhlutfalls hjá eftirlaunafólki. Þar voru um 18-19% undir fátæktarmörkum síðustu árin fyrir hrun en það lækkaði í 4,6% árið 2010, sem er óvenju mikil lækkun samanborið við Evrópuríkin. Meginástæða þess var mikil hækkun á lágmarksframfærslutryggingu almannatrygginga.
- Lífeyrisþegar með lægstu tekjur voru vel varðir í kreppunni, en ellilífeyrisþegar með milli og hærri tekjur töpuðu meiru í heildartekjum en öryrkjar, einkum vegna mikillar lækkunar fjármagnstekna og atvinnutekna. Skerðing grunnlífeyris vegna lífeyrissjóðstekna, sem upp var tekin 1. júlí 2009 til að spara útgjöld til almannatrygginga, kom hins vegar illa við marga eldri borgara. Æskilegt er í framhaldinu að hækka sem fyrst fritekjumark þeirra vegna lífeyrissjóðstekna, til samræmis við öryrkja, eða um tæplega 20.000 krónur á mánuði.
- Þegar saman eru borin fátæktarhlutföll fyrir og eftir félagslegar greiðslur (mynd 20 í skýrslunni) kemur í ljós að markvert fleirum var lyft upp fyrir fátæktarmörk eftir hrun en fyrir. Velferðarkerfið lyfti um 16% heimila upp fyrir fátæktarmörk árið 2006 en sá hópur hafði stækkað upp í um 25% árið 2010. Það þýðir að velferðarkerfinu var markvisst beitt til þess að aftra fátækt í kjölfar hrunsins. Án þeirra mótvægisáðgerða hefði fátæktarvandi orðið mun meiri en raun ber vitni.



*Umfang fátæktar á Íslandi, 2003 til 2010. Hlutfall allra og eftirlaunafólks undir fátæktarmörkum.*

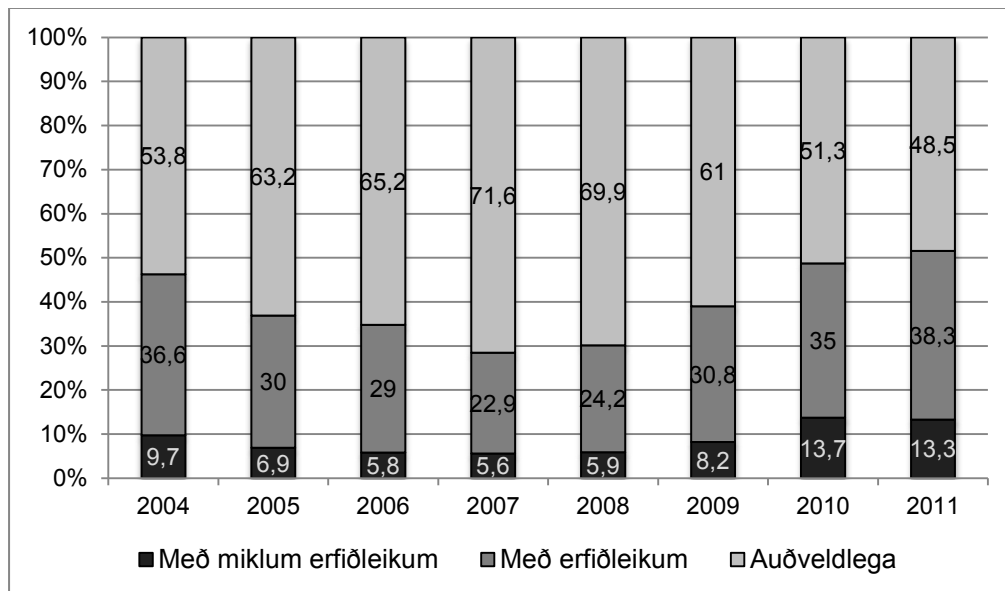
- Barnabætur höfðu rýrnað mikið að raunvirði og sem hlutfall launa frá 1997 til 2004. Þær höfðu hækkað nokkuð til 2008 en rýnuðu þá aftur að raunvirði. Þó barnabótum hafi í auknum mæli verið beint að allra tekjulægstu hópunum eru þær mjög lágar á Íslandi miðað við grannríkin og byrja að skerðast við of lágur tekjur,

ekki síst hjá hjónum (staða einstæðra forendra er meira í samræmi við það sem tíðkast í grannríkjunum).

- Í ljósi þess að margar ungar barnafjölskyldur fóru illa út úr skuldapróuninni fyrir hrun, vegna mikillar hækkunar fasteignaverðs, má segja að barnabæturnar hafi verið veikasti hlekkurinn í mótvægisáðgerðum stjórnvalda gegn kreppuáhrifum á lífskjörin. Hækka hefði átt barnabætur umtalsvert, ef þess hefði verið nokkur kostur. Stjórnvöld hafa nú tilkynnt slík áform í fjárlögum ársins 2013 og er það markverð styrking á stöðu þeirra heimila sem illa fóru út úr hruninu, ef af verður.

## Fjárhagsþrengingar heimila í kreppunni

- Þrátt fyrir að hlutfallsleg fátækt hafi ekki aukist fór þorri þjóðarinnar ekki varhluta af auknum fjárhagsþrengingum. Þeir sem segjast eiga mjög erfitt með að ná endum saman í útgjöldum fjölskyldunnar voru um 5,6% árið 2007 en fjölgaði í um 13,7% árið 2010, áður en þeim fækkaði í 13,3% árið 2011. Þessi hópur hafði hins vegar verið um 9,7% árið 2004 en lækkað til 2007.



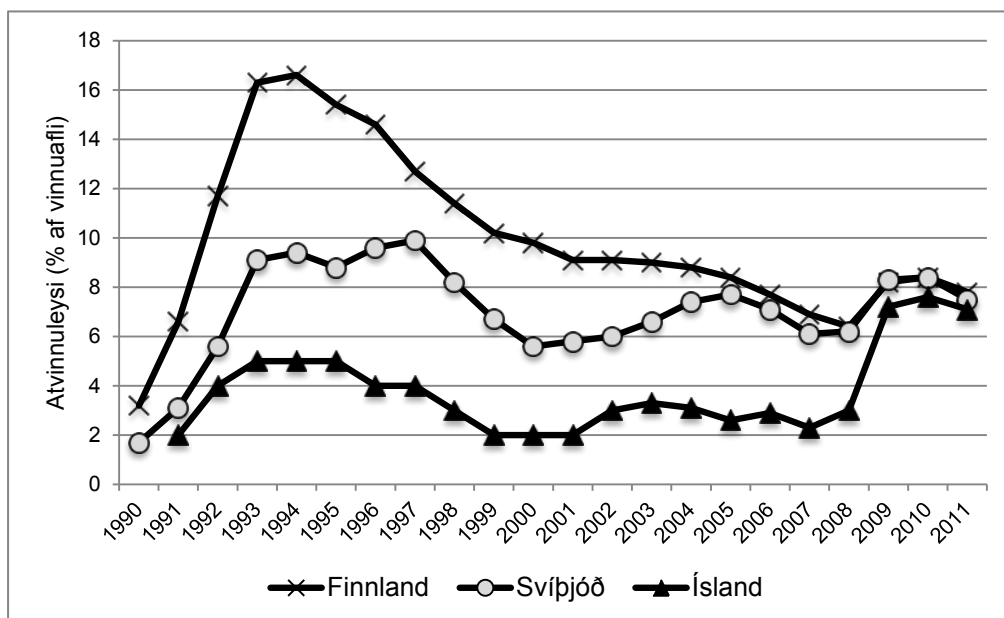
Mynd 28: Fjárhagsþrengingar heimila á Íslandi frá 2004 til 2011. Hlutfall heimila sem segja mjög erfitt, erfitt eða auðvelt að ná endum saman í reglulegum útgjöldum heimilisins.

- Umkvartanir vegna húsnæðiskostnaðar og greiðslubyrði annarra lána jukust umtalsvert eftir hrun, sem og vanskil. Í spurningakönnunum Hagstofunnar kemur fram að dregið hefur úr vexti þess hóps sem kvartar undan húsnæðiskostnaði á árinu 2011 eða er með vanskil húsnæðislána og hlutfall þeirra sem eru með vanskil vegna bíla- og neyslulána hefur hins vegar markvert lækkað árið 2011 og væntanlega áfram á árinu 2012.
- Fólki á aldrinum 20-49 ára á alla jafna í mestum fjárhagsþrengingum, ekki síst fólki á aldrinum 30-39 ára. Í þessum hópum eru margar ungar barnafjölskyldur sem festu kaup á húsnæði á bólotímanum, stundum sínu fyrsta húsnæði, á uppsprengdu verði með tilheyrandi stærri skuldasöfnun en áður hafði tíðkast á Íslandi. Almennt eiga barnafjölskyldur í meiri erfiðleikum með að láta enda ná saman en barnlausar fjölskyldur.

- Þrátt fyrir meira en tvöföldun á stærð þess hóps heimila sem eiga í miklum fjárhagsþrengingu eftir hrun er hlutfall heimila almennt sem segja erfitt að láta enda ná saman undir meðaltali Evrópuríkja á árinu 2010. Fyrir hrun var Ísland með umtalsvert stærri hluta heimila sem sögðu mjög erfitt að láta enda ná saman en frændþjóðirnar á Norðurlöndum. Það rímar við niðurstöðu sérkönnunar Eurostat fyrir 2007, sem bendir til að skuldsetning íslenskra heimila hafi þá verið orðin markvert meiri en var á hinum Norðurlöndunum. Hins vegar eru markvert fleiri heimili á Írlandi sem segja mjög erfitt að láta enda ná saman en er á Íslandi.

## Atvinnustaða og þróun

- Atvinnuleysi í kreppunni hefur verið markvert minna en hjá sambærilegum frændþjóðum, bæði í kreppunni um 1990 og nú. Íslendingum virðist hafa betur tekist að aftra atvinnuleysi en Finnum og Svíum í sínum fjármálakreppum. Samt komu gengisfellingar við sögu í öllum þessum þremur tilvikum.



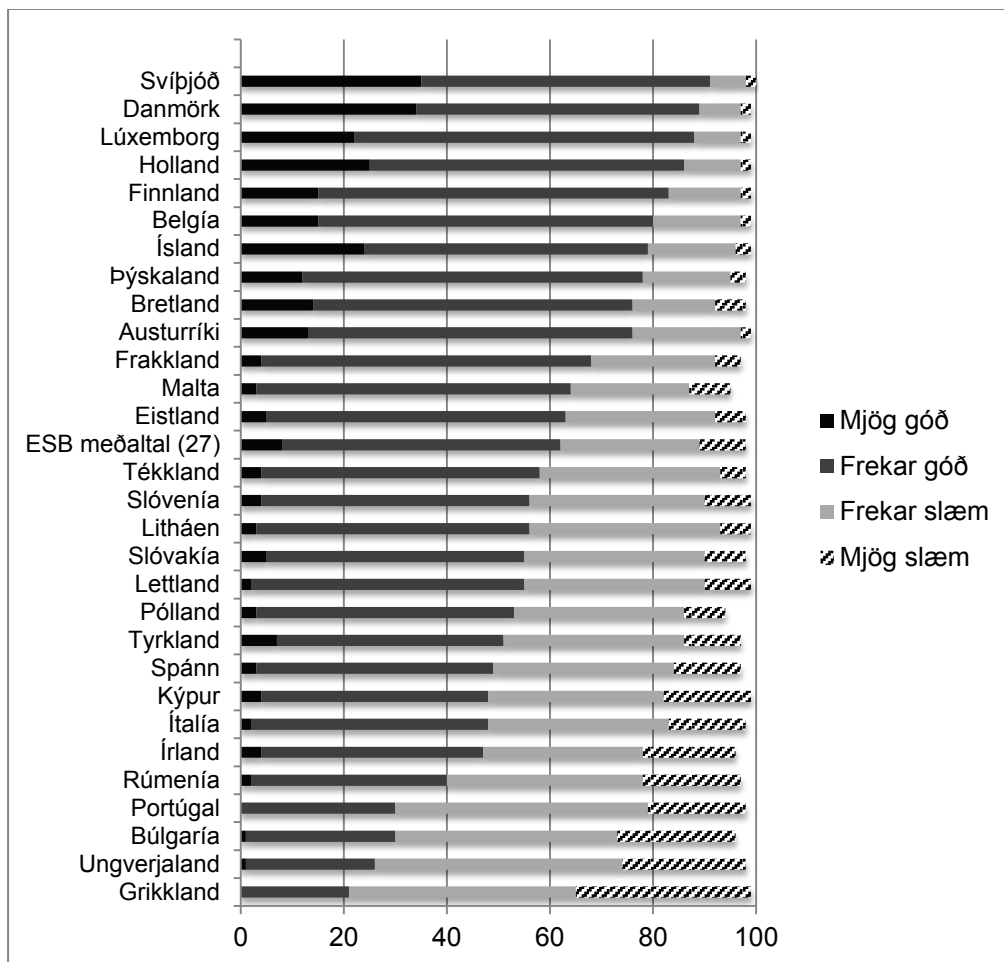
Atvinnuleysi í fjármálakreppunni um 1990 og núna: Ísland, Finnland og Svíþjóð samanborin.

- Flest störf töpuðust frá 2008 til 2011 í byggingariðnaði (-7.799), en næstflest í fræðslustarfsemi (-3.100) og opinberri stjórnsýslu (-2.400). Markverðasta aukning starfa eftir hrun var í ferðaþjónustu og veitingarekstri (+2.400), fiskiðnaði (+1300) og fasteigna- og ráðgjafþjónustu (+1.300). Gengisfelling krónunnar virðist hafa stuðlað að mun meira tapi en nýsköpun starfa. Þróunin er þó breytileg eftir atvinnugreinum.
- Fjölgun starfa í hagkerfinu hefur almennt gengið hægt eftir hrun, enda er mikil skuldsetning í atvinnulífinu og hjá ríkisvaldinu hindrun gagnvart nýfjárfestingu.
- Atvinnuþátttaka hefur haldist sem ein sú allra hæsta á Vesturlöndum, þrátt fyrir hrunið. Hún er árið 2011 svipuð og var á árunum fyrir hámark bóluhagkerfisins, t.d er hún sú sama nú og var árið 2004. Vinnutími hefur þó styst, en hann var fyrir hrun í hærri kanti í fjölþjóðlegum samanburði.
- Það er mat höfunda að atvinnuleysisstigið hefði orðið hærra ef ekki hefði gætt nettó brottflutnings íbúa úr landi, sem nemur um 2,5 %-stigum á árinu 2009 en um 1 %-

stigi á árinu 2011. Ástæða er því til að gjalda varhug við fullyrðingum um verulegan “útflutning atvinnuleysis”.

## Staða og horfur – Mat almennings í fjölpjóðlegri könnun frá maí 2012

- Í könnun sem gerð var í öllum Evrópulöndum fyrir Eurobarometer, í maí á þessu ári, kom fram að Íslendingar eru nú í vaxandi mæli ánægðir með líf sitt (í þriðja efsta sæti) og almennt mjög bjartsýnir á jákvæða þróun á næstu 12 mánuðum.
- Þar var einnig spurt um núverandi fjárhagsstöðu heimilanna. Það kom fram að um 24% Íslendinga segja fjárhagsstöðuna vera mjög góða og önnur 55% segja hana vera frekar góða, eða alls eru tæplega 80% sem segja fjárhagsstöðuna vera mjög eða frekar góða. Ísland er í sjöunda efsta sæti hvað þetta snertir.



*Hvernig myndir þú meta núverandi fjárhagsstöðu heimilisins: Mjög góða, frekar góða, frekar slæma eða mjög slæma? (löndum er raðað eftir samanlögðu hlutfalli þeirra sem segja fjárhagsstöðuna mjög eða frekar góða)*

- Þá kemur fram í könnuninni mikil trú á að Ísland sé nú á réttri leið eftir hrunið og að bæði atvinnustaða fólks og lífsánægjan muni batna frekar á næstu 12 mánuðum.

## I. Hvernig velferðarkerfinu var beitt til að milda kreppuna

### I.1 Valkostir í kreppu: Niðurskurður, aukin tekjuöflun eða blönduð leið?

Hruni íslenska fjármálakerfisins í október 2008 fylgdi aukin verðbólga sem rýrði stórlega kaupmátt ráðstöfunartekna almennings og jók skuldavanda heimila, fyrirtækja og stjórnvalda. Verðbólgan orsakaðist af hruni gjaldmiðilsins, íslensku krónunnar, sem hafði hafist í lok árs 2007 og var sérstaklega afgerandi fram að sumarbyrjun 2008. Síðan koma annað hrun krónunnar er bankarnir féllu í október. Hrun krónunnar hafði þannig hafist talsvert fyrr en hrun bankanna varð. Reyndar hafði efnahags- og fjármálaráðgjafi verið í kreppu frá haustinu 2007, er lánsfjárráðgjafi gætti á alþjóðlegum fjármálamörkuðum (*the credit crunch*). Hlutabréfavísitölur höfðu lækkað umtalsvert á Íslandi frá hausti 2007 (Robert Aliber og Gylfi Zoega 2011; Stefán Ólafsson 2011a; sjá einnig Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson 2012).

Hrunið hófst þannig talsvert fyrr en með falli bankanna í október 2008. Margt er reyndar líkt með hruninu á Íslandi og með hruninu á Wall Street í Bandaríkjunum árið 1929. Þar var hrun á hlutabréfamarkaði og bankakreppa í kjölfar gríðarlegs spákaupmennskutíma á þriðja áratugnum, með lánsfé að vopni. Skuldaför, brask og hækkun eignaverðs einkenndi tímann. Hrunið á Íslandi varð reyndar meira en á Wall Street í þeim skilningi að hlutabréfavísitalan féll örrar á Íslandi og náði botni á um það bil þriðjungi tímans sem tók að ná botni í Bandaríkjunum (Galbraith 1959, Stefán Ólafsson 2011a).

Ríkisstjórn Herberts Hoovers aðhylltist afskiptaleysisstefnu og hélt að sér höndum gagnvart kreppuþróuninni og lagði höfuðáherslu á hallalaus fjárlög þó alvarleg vandamál hrönnuðust upp. Hugmynd stjórnarinnar var sú, að markaðurinn myndi “leiðrétta sig sjálfur”, eða eins og fjármálaráðgjafi ríkisstjórnarinnar, Andrew Mellon, sagði í frægum ummælu, að “losa þarf um vinnuafli, losa þarf um hlutabréfaeign, losa þarf um bændur, losa þarf um eignarhald fasteigna ... hreinsa þarf út það sem rotuð er í kerfinu” (Krugman 2008, bls. 3). Hann taldi sem sagt að fækka þyrfti vinnandi fólki (auka atvinnuleysi), hluthafar þyrftu margir að tapa eignum sínum, bændum þyrfti að fækka og eignir að skipta um eigendur.

Þetta var afskiptaleysisstefna frjálshyggjunnar í framkvæmd. Ríkið skyldi halda að sér höndum og láta markaðinn um hreingerninguna, óháð afleiðingunum fyrir samfélagið. Hagkerfið bandaríska dróst saman um nálægt 10% á ári í þrjú ár í röð eftir hrunið. Alls varð samdráttur landsframleiðslunnar nálægt 32% og atvinnuleysi fór í um 25% frá 1929 til 1932.

Ríkisstjórn Franklins D. Roosevelt, er tók við völdum snemma árs 1933, snéri blaðinu síðan við og hóf sókn upp úr kreppunni með uppstökkun sinni (“New Deal” aðgerðunum), sem fólu í sér aukin opinber afskipti á margvíslegum sviðum. Þar fóru saman aðgerðir til að draga úr skuldavanda, örva atvinnulíf og atvinnusköpun, auk setningar laga um lífskjaratryggingar í formi atvinnuleysisbóta og ellilífeyris, til að bæta hag þeirra er mest þjáðust af völdum kreppunnar (Cohen 2010).

Algengt er að vísa til lærdómsins af reynslunni af Hoover-stjórninni í Bandaríkjunum með tilvísunum til þess, að samdráttar- og niðurskurðaraðgerðir hins opinbera á krepputíma séu líklegar til að magna upp efnahagsvandann fyrir heimilin og fyrirtækin og auka atvinnuleysi úr hófi. John Meynard Keynes birti síðan höfuðrit sitt, *The General Theory of Employment, Interest and Money* í febrúar 1936, þar sem hann setti lærdóminn í fræðilegt samhengi. Í bókinni skilgreindi hann þau hagstjórnarúrræði sem duga mættu til að koma þjóðum upp úr slíkri kreppu, sem plagaði margar þjóðir á fjórða áratugnum. Fræði hans mótaði umfram annað hagfræðihugsun og hugmyndir manna um blandaða hagkerfið sem innleitt var víðast hvar á Vesturlöndum á árunum eftir seinni heimsstyrjöld. Blandaða hagkerfinu fylgdi mesta góðæri heimssögunnar sem varði í um þrjá ártugi. Á áttunda áratugnum komu upp ný vandamál sem grófu undan árangri ríkjandi stefnu og nýfrjálshyggja varð áhrifameiri sem hagstjórnarhugsun frá og með níunda áratugnum.

Samkvæmt John Meynard Keynes (1936) var Kreppan mikla eftirspurnarkreppa, sem kom í kjölfar bóluhagkerfis og tengdrar fjármálakreppu, þar sem kjaraskerðing, atvinnuleysi og skuldavandi dró úr neyslugetu heimila, er leiddi til vítahringssamdráttar og vaxandi þrenginga. Ríkisvaldið er eini aðilinn sem getur rofið vítahringinn, sagði Keynes, og ætti að gera það með stýringu eftirspurnarinnar. Þannig þyrfti ríkið að stuðla að aukinni eftirspurn með því að veita fjármagni til framkvæmda og atvinnuskapandi aðgerða, auk kjarabóta til heimila og atvinnulausra, sem kæmi hjólum atvinnulífsins á ról á ný.

Í núverandi kreppu hafa þessi sjónarmið togast á við önnur og oft öndverð sjónarmið. Þannig hafa margir hagfræðingar og stjórnámálamenn lagt höfuðáherslu á að ríkisvaldið þyrfti fyrst og fremst að draga niður eigin útgjöld, stöðva eigin skuldasöfnun (með því að rétta af halla á ríkisbúskapnum) og greiða niður skuldir sínar strax. Hægri menn í hagfræði og stjórnárum leggja oft í því sambandi áhersla á niðurskurð opinberra útgjalda til velferðarmála, sem vega víðast þungt í opinberum útgjöldum. Þetta er til dæmis sérstaklega áberandi í þjóðmálaumræðunni í Bandaríkjunum. Evrópusambandsríkin, undir forystu Angelu Merkel og Francois Sarkozy, sem bæði koma af hægri væng stjórnálanna, lögðu áherslu á slíka samdráttar- og niðurskurðarstefnu í opinberum fjármálum, sem þau töldu að myndi auka trú fjárfesta og koma hjólum atvinnulífsins á ferð á ný, með aukinni fjárfestingu og nýsköpun starfa. Þessi dægrin er að renna upp fyrir mörgum að slík stefna eykur efnahagsvandann, aftrar hagvexti og magnar atvinnuleysi, sem gerir fjárhagsvanda hins opinbera enn verri en ella væri. Þannig magnast upp vítahringur samdráttar og kreppuáhrifa til skemmri tíma. Kreppan dýpkar.

Sérfræðingar Alþjóða gjaldeyrissjóðsins birtu nýlega vandaða rannsókn á áhrifum niðurskurðaraðgerða hins opinbera á krepputíma á hagvöxt og atvinnustig, sem náði til margra þjóða (Guajardo, Daniel og Pescatori 2011). Niðurstaða þeirra var sú, að samdráttur opinberra útgjalda um hvert 1% af vergri landsframléiðslu leiði til samdráttar einkaneyslu um 0,75% og samdráttar þjóðarframléiðslunnar sjálftrar um 0,6%. Því fygir svo gjarnan aukið atvinnuleysi, ekki síst aukið langtíma-atvinnuleysi. Christina D. Romer (2011), sem er áhrifamikill frumkvöðull á þessu rannsóknarsviði, kemst að sömu niðurstöðu og styður þá niðurstöðu með tilvísunum í fjölmargar rannsóknir.

Bandaríski hagfræðingurinn Paul Krugman, Nóbelsverðlaunahafi í hagfræði, hefur gagnrýnt niðurskurðar og samdráttarstefnu sem beitt er á krepputímum harðlega, í fjölmörgum blaðagreinum og í bókinni *the Return of Depression Economics* sem út kom 1999 (og uppfærð og endurnýjuð 2008). Hann er fylgjandi keynesískrar hagfræði, með hóflegu hlutverki ríkisvaldsins við að stýra efnahagslífinu og markaðsöflunum út úr kreppuástandi. Joseph Stiglitz, annar Nóbelsverðlaunahafi í hagfræði, hefur einnig verið áberandi í slíkum málflutningi (Stiglitz 2010).

Krugman birti síðan nýja bók nú í vor, *End This Depression Now*, þar sem hann fjallar nánar um þessa valkosti og færir margvísleg sterk rök fyrir keynesísku leiðinni og varar við niðurskurðarleiðinni, bæði í Bandaríkjunum og Evrópu. Hann bendir jafnframt á að þó skuldir séu víða miklar, sem sé auðvitað mikið áhyggjuefni og geti jafnvel lokað öllum keynesískum valkostum fyrir sum lönd, eins og Grikkland, þá hafi skuldir margra ríkja í lok seinni heimsstyrjadarinnar verið meiri en nú er. Samt tók þá við mikið góðæri sem stóð í nærri þrjá áratugi. Skuldirnar urðu mun viðráðanlegri með stærri þjóðarköku og hækkun gengis og verðbólga hjálpaði sömuleiðis til í sumum löndum. En Krugman fjallar líka um að gagnlegt sé að fella hluta skulda niður, því það hafi sömuleiðis jákvæð áhrif á neyslugetuna og margfeldisáhrifin sem stuðla að örvun efnahagsstarfseminnar.

Báðir kenna þessir hagfræðingar, Krugman og Stiglitz, óheftum fjármálamörkuðum um ófarirnar sem heimurinn lenti í frá og með árinu 2008. Krugman greindi orsakir og afleiðingar fjármálakreppunnar í Asíu á seinni hluta tíunda áratugarins og dróg lærdóm af þeirri reynslu. Taldi hann framvinduna í Asíulöndunum vera til vitnis um hætturarnar sem felast í óheftum fjármálamörkuðum og röngum viðbrögðum við þeim eftir að út í kreppu var komið. Stiglitz gagnrýndi Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS) fyrir stefnu sína gagnvart þeim löndum, þ.e. fyrir að þvinga upp á þau vafasöm markaðshyggjuúrræði sem lögðu of þungar byrðar á almenning í löndunum, um leið og hagsmunum fjármálaafli væri hampað (Stiglitz 2002).

Frjálsbyggjumaðurinn Richard A. Posner hefur einnig dregið sínar ályktanir um hætturarnar sem felast í óheftum fjármálamörkuðum, til dæmis í bókinni *A Failure of Capitalism: The Crisis of 2008 and the Decent into Depression* (2009), sem og í annarri nýrri bók, *The Crisis of Capitalist Democracy* (2010). Frjálsbyggjuhugmyndirnar sem réðu ferðinni í hagstjórnarfræðum hins þróaða heims á síðustu þremur áratugunum eru þannig víða í endurskoðun, enda þykja þær hafa brugðist að stórum hluta. Þeim tengist of mikið vægi fjármálageirans á kostnað raunhagkerfisins, of mikið brask, skuldasöfnun og forréttindi fyrir auðmenn, sem kemur fram í verulega vaxandi ójöfnuði tekna og eigna.

Lexía þeirra aðila sem byggja á reynslu af keynesískri hagstjórn í kreppunni miklu á fjórða áratugnum (og reyndar einnig í góðæri heimsins frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar og fram að 1975) er sú, að ríkisvaldið verði að rjúfa vítahringinn til skemmri tíma. Það þýðir að ríkið verði að beita örvandi aðgerðum til að koma efnahagslífinu áfram og jafnvel styrkja eftirspurnina með kjarabótum til þeirra sem verst standa. Þar er auðvitað úr vöndu að ráða, þegar fjárhagur ríkisins hefur farið alvarlega úr skorðum vegna kostnaðar við kreppuna og minni tekna vegna samdráttar í efnahagsumsvifunum. Annað hvort þarf ríkið að auka skuldir sínar enn frekar til skemmri tíma (og horfa til

þess að greiða þær niður þegar rofar til á ný, þ.e. í uppsveiflunni) eða ríkisvaldið þarf að hækka skatta á þá sem greiðslugetu hafa.

Það er þannig sem helstu valkostir í kreppunni eru skilgreindir, sem val milli niðurskurðar og samdráttar annars vegar (sem hugsaður er til að létta á opinberum skuldum til skemmri tíma), eða sem örvandi hlutverk ríkisins er stefnir að örvun efnahagslífsins til skemmri tíma en niðurgreiðslu skulda til lengri tíma. Stefna frjálshyggjunnar tengist frekar niðurskurðar- og samdráttarúrræðunum en virk keynesísk hagstjórn tengist þeirri síðarnefndu, þar sem ríkisvaldið fær meginhlutverk við fínstillingu og aðhald gagnvart markaðsöflunum, í þágu betri virkni, minna atvinnuleysis, langtímastöðugleika og hagvaxtar.

Gagnlegt er að skoða feril Íslands í gegnum kreppuna með tilliti til þessara valkosta og sjónarmiða. Við upphaf kreppunnar var hallinn á ríkisbúskapnum vel á þriðja hundrað milljarðar á núvirði (en um 216 milljarðar á nafnvirði ársloka 2008), eða svipað og öll útgjöld hins opinbera til heilbrigðismála og almannatrygginga samanlögð, eða samanlögð útgjöld til menntamála og heilbrigðismála. Það er gríðarleg upphæð.

Sjálfstæðismenn og Framsóknarmenn lögðu mikla áherslu á að engir skattar yrðu hækkaðir, heldur yrði hallinn fyrst og fremst jafnaður með því að draga úr útgjöldum hins opinbera. Hluti af hallanum var jafnaður með lántöku, svo sem eingreiðslukostnaður vegna gjaldbrots Seðlabankans og vegna endurreisnar banka. Ef jafna hefði átt halla upp á meira en 200 milljarða hefði ekki verið hægt að gera það nema með því að gera mjög róttækar breytingar á þeirri þjóðfélagsgerð sem við búum við, svo sem opinbera heilbrigðiskerfinu, almannatryggingakerfinu eða menntakerfinu. Upphæðirnar voru slíkar.

Ef eingöngu hefði verið gripið til niðurskurðar opinberra útgjalda hefði bæði atvinnuleysi orðið mun meira en varð og lífeyrisþegar hefðu þurft að taka á sig stóran hluta af kostnaði við hrunið, án þess að þeir væru sérstaklega ábyrgir því sem afvega fór í aðdraganda hrunsins. Kreppuáhrifin hefðu þá verið lögð í hlutfallslega mestum mæli á þá sem minnst hafa í þjóðfélaginu en þeim fjársterkari hefði verið hlíft.

Stjórnvöld kusu hins vegar að fara blandaða leið aukinnar tekjuöflunar með skattahækkun á þá sem greiðslugetu höfðu (einkum hærri tekjuhópa) og niðurskurð útgjalda. Stefnan var þó að skera minna niður á sviði velferðarmála og menntamála en á öðrum sviðum, svo sem í þjónustu og stjórnsýslu. Hærri laun í opinbera geiranum voru lækkuð og fríðindi afnumin, auk þess sem dregið var úr aukavinnu og hlutastörfum fækkað. Útfærslu bóta- og skattabreytinganna var hins vegar þannig hagað að lægri og milli tekjuhópum var hlíft, sem hjálpaði við að halda uppi neyslueftirspurn, en það stuðlaði einnig að verndun starfa.

Sú leið sem farin var er þannig meira í anda keynesískra viðbragða við kreppuástandi og velferðarstefnu. Með því að gripið var til endurdreifingar tekna, þ. e. að auka greiðslur bóta til lægri tekjuhópa og lækka skattbyrði á lægri og milli tekjuhópum um leið og skattbyrði var hækkuð á hærri tekjuhópum (þ. e. á tekjuhæstu 40% heimila), þá varð þörfin fyrir niðurskurð opinberra útgjalda minni. Aðlögunin virðist hafa heppnast vel, eins og fram kom í fyrri skýrslu höfunda ("Umfang kreppunnar og afkoma ólíkra tekjuhópa"). Ísland er nú að komast út úr kreppunni á meðan margar helstu kreppuþjóðirnar í Evrópu eru jafnvel enn á leiðinni niður. Það á t.d. við um Íra, sem beittu niðurskurði í meiri mæli og lögðu meiri byrðar á fólk úr lægri

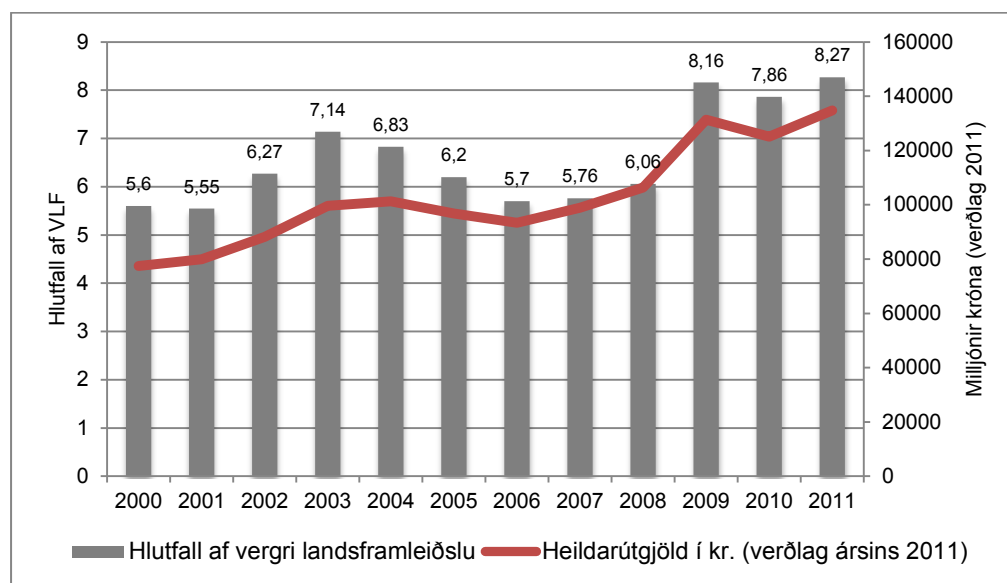


tekjuhópunum. Atvinnuleysi varð þar miklu meira en á Íslandi og bati lætur enn á sér standa þar á bæ.

Skoðum nú nánar hvernig velferðarútgjöldin þróuðust í kreppunni.

## I.1 Þróun velferðarútgjalda

Á mynd 1 er sýnd þróun velferðarútgjalda, sem einkum eru tekjutilfærslur til heimilanna, frá árinu 2000 til 2011. Gögnin koma frá Hagstofu Íslands. Þau eru sýnd á tvo vegu, annars vegar á föstu verðlagi ársins 2011 (línan og kvarðinn á hægri ás) og hins vegar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (súlurnar á vinstri ás).



Mynd 1: Þróun velferðarútgjalda (opinberar tekjutilfærslur til heimilanna), frá 2000 til 2011.

Heimild: Hagstofa Íslands

Ljóst er að velferðarútgjöld, þ.e. þau sem eru tekjutilfærslur til heimilanna, jukust verulega á kreppuárunum, bæði mælt sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og sem raunútgjöld á föstu verðlagi. Raunútgjöldin jukust um nálægt 36% frá 2007 til 2011 og sem hlutfall af landsframleiðslu fóru þau úr um 5,8% í 8,27% á sama tíma. Þannig að hið aukna hlutfall velferðarútgjalda af landsframleiðslu kemur ekki aðeins fram með lækkun landsframleiðslunnar sjálftrar í kreppunni heldur einnig með verulegri raunhækkun útgjaldanna.

Útgjöldin hækkuðu strax verulega á árinu 2009 (úr 6,06% í 8,16%) en drógust svo aftur lítillega saman á árinu 2010 (úr 8,16% í 7,86), en það var mikið aðhalds- og niðurskurðarár í opinberum útgjöldum, vegna hinnar erfiðu fjárhagsstöðu og áætlunar um lækkun halla á ríkisbúskapnum. Áætlunin var unnin í samstarfi við AGS og frændþjóðirnar á Norðurlöndum sem veittu Íslandi neyðarlán til að fleyta þjóðarbúinu í gegnum hremmingarnar. Tilfærslurnar hækkuðu svo aftur á árinu 2011 í 8,27% af VLF.

Það er því óhætt að fullyrða að þessi þáttur velferðarútgjalda sé nú meiri en áður hefur verið um áratuga skeið, raunar meiri en nokkru sinni áður á lýðveldistímanum. Almenn jukust tekjutilfærslur til heimila markvert en útgjöld til velferðarþjónustu lækkuðu á heildina litið, eins og sýnt verður hér á eftir.

Í töflu 1 er sýnd ítarlegri greining á þróun opinberra útgjalda frá 2007 og út 2010, annars vegar rauntölur á föstu verðlagi ársins 2010 og hins vegar hlutfallsleg breyting á tímabilinu. Ef við fylgjum töflunni má sjá að kostnaður við æðstu opinbera stjórnsýslu og löggjafarvald lækkaði um 22,5% en hins vegar jókst fjármagnskostnaður verulega, eða um 91%. Hann hafði reyndar orðið mestur 2009, enda skuldabyrði hins opinbera þá í hámarki. Aðrir þjónustuliðir lækkuðu, svo sem löggæsla, réttargæsla og öryggismál.

Útgjöld til efnahags- og atvinnumála jukust um tæp 12% og gætir þar m.a mikils sérstaks kostnaðar við hrunið og endurreisn peningakerfisins (seðlabanka, viðskiptabanka o.fl. – sbr. m.a. hækkun á lið 0411 í töflunni um 650%), en útgjöld til almennra vinnumarkaðsmála jukust um 52%, enda stofnað til ýmissa mikilvægra átaksverkefna eftir hrun. Útgjöld til húsnæðismála stórkjóst (einkum vaxtabætur), eða tífölduðust frá 2007 til 2010 og voru þau mest á árinu 2010 (greidd þó að hluta í skattauppgjörinu á árinu 2011).

Tafla 1: Þróun opinberra útgjalda frá 2007 til 2010.

Milljónir króna á verðlagi ársins 2010 – ítarleg greining

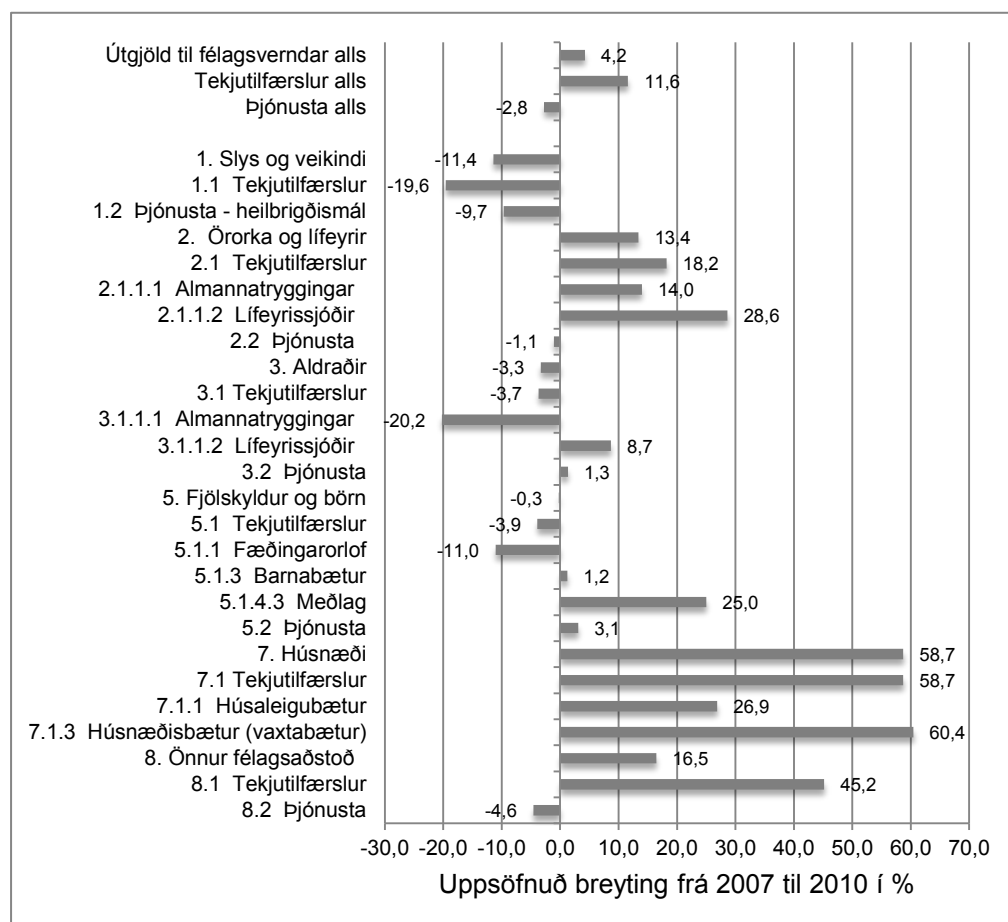
Milljónir króna á verðlagi ársins 2010	2007	2008	2009	2010	Breyting 2007-2010 (%)
01 Almennþjónusta	91914	109657	154854	136014	48.0
0111 Eðstaðstjórnsýsla og löggjafarvald	6710	6699	5446	5200	-22.5
017 Fjármagnskostnaður hins opinbera	45325	59329	105745	86542	90.9
03 Löggæsla, réttargæsla og öryggismál	24248	25605	25424	21466	-11.5
04 Efnahags- og atvinnumál	96118	328997	97327	107543	11.9
0411 Almennifnabætur og viðskiptamál	4382	224499	11730	32850	649.7
0412 Almennvinnumarkaðsmál	3287	3742	4844	4998	52.1
05 Umhverfisvernd	10445	11221	10484	9961	-4.6
06 Húsnæðis- og atvinnuþróunarmál	8021	8614	7690	38397	378.7
061 Húsnæðismál	3068	2725	2324	34555	1026.3
07 Heilbrigðismál	130703	133936	129665	121021	-7.4
0711 Lyf	8929	10603	11153	9594	7.4
0713 Hjálpartæki	2595	2677	2983	3008	15.9
0721 Almennheilsgæsla	14221	14591	13520	13377	-5.9
0722 Sérfræðilæknar	5225	5920	6269	5904	13.0
0723 Tannlæknar	1612	1577	1423	1298	-19.5
0724 Þjúkraþjálfun, fjölbjúkjalun, fjölbjúkjalun o.fl.	4560	4660	4275	3897	-14.5
0731 Almennþjónustuhúsaþjónusta	65000	65746	62841	57360	-11.8
0732 Sérhæfð þjónustuhúsaþjónusta	1280	1615	1982	1686	31.7
08 Menningar-, fróttu- og trúmál	62306	63890	57585	56630	-9.1
09 Menntamál	134279	141140	132979	128038	-4.6
0911 Leikskólastig	13144	14472	13955	12916	-1.7
0912 Barnaskólastig (1-7 bekkur grunnskóla)	44276	45192	41979	40345	-8.9
0921 Unglingastig (8-10 bekkur grunnskóla)	19315	19753	18396	17521	-9.3
0922 Framhaldsskólastig	21047	22019	21336	19553	-7.1
0941 Menntun í háskólastigi	29466	32274	30380	30458	3.4
10 Almennatryggingar og velferðarmál	140972	150590	175759	172065	22.1
1011 Þjúkdómar	890	1028	906	832	-6.5
1012 Drorka og fíötun	36055	40054	42503	42034	16.6
1020 Öldrun	36878	37810	34617	32469	-12.0
1030 Eftirlifendur	324	329	325	316	-2.3
1040 Fjölskyldur og börn	42420	42706	43299	42017	-0.9
1050 Atvinnuleysi	3924	6206	26672	25300	544.8
1060 Húsnæðisaðstoð	10031	11466	15185	16255	62.1
1070 Félagssleg aðstoð, talin annars staðar	4588	5262	6106	6714	46.3
Heildarútgjöld	700031	974663	792443	791880	13.1

Heimild: Hagstofa Íslands

Á sviði heilbrigðismála var samdráttur útgjalda á heildina litið um 7,4%. Þar vega mest í auknum útgjöldum stærri hlutur vegna lyfjakostnaðar og vegna sérfræðilækna, en flestir aðrir liðir sýna lækkun útgjalda, svo sem niðurgreiðsla tannlækninga, almenn sjúkrahúsþjónusta og aðrir liðir heilbrigðisþjónustu. Talsverð aukning var á útgjöldum til sérhæfðrar sjúkrahúsþjónustu, en það er ekki sérlega stór liður þó.

Menningarmál og íþróttir fengu á sig um 9% í lækkuð útgjöld og menntun 4,6%. Þar kom lækkunin einkum fram á sviði grunnskóla og framhaldsskóla en útgjöld til háskólastigsins jukust um 3,4%, enda jókst aðsókn að háskólunum í kreppunni.

Útgjöld til almannatrygginga og velferðarmála jukust um 22%, sem er mikið enda um stærsta liðinn í þessari flokkun útgjaldanna að ræða. Þar kom þróunin misjafnlega niður eftir sviðum. Útgjöld vegna sjúkdóma (-6,5%) og málefna eldri borgara (-12%) lækkuðu en útgjöld vegna örorkumála jukust um 16,6% á meðan útgjöld vegna fjölskyldumála alls stóðu stað. Þá varð gríðarleg aukning á útgjöldum til atvinnuleysisbóta (545% aukning), húsnæðisaðstoðar (62%) og annarrar félagslegrar aðstoðar (46%), m.a. til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Á sviði almannatrygginga og velferðarmála var nokkuð um það að útgjöldum væri í auknum mæli beint til einstaklinga og fjölskyldna með lægri tekjur um leið og skert var meira hjá þeim sem höfðu hærri tekjur. Á heildina litið jukust opinberu útgjöldin samkvæmt flokkuninni í töflu 1 um 13% á þessum kreppuárum.



Mynd 2: Ítarleg greining þróunar velferðarútgjalda frá 2007 til 2010.

Uppsöfnuð breyting útgjalda á mann í %; fast verðlag 2010.

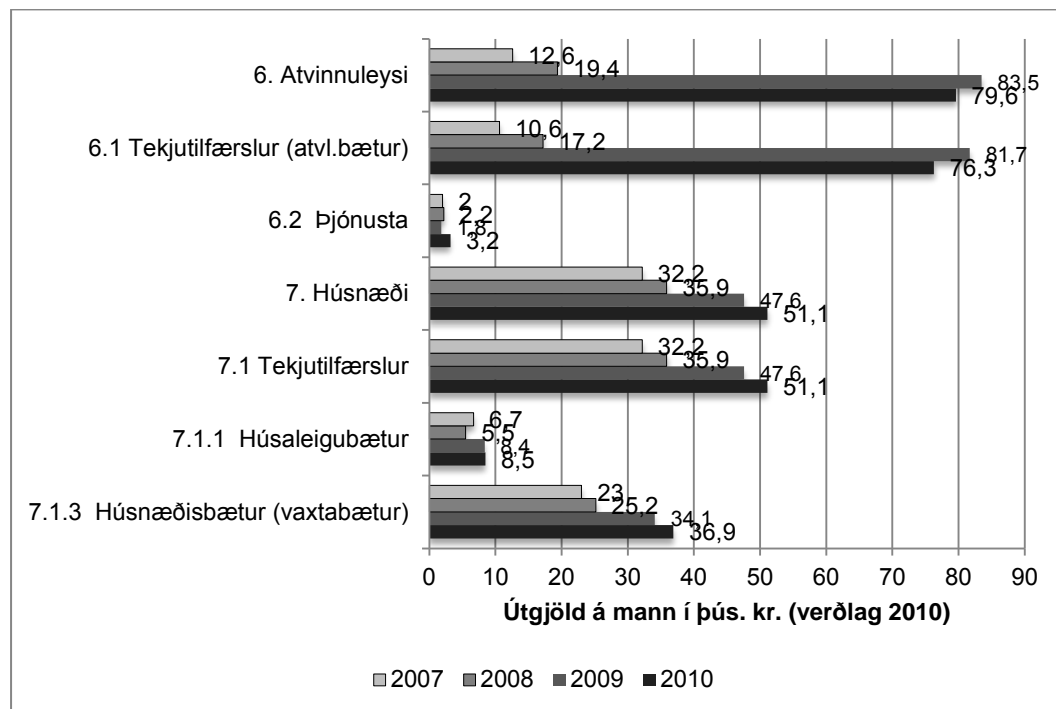
Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 2 sýnir betur greiningu á þróun velferðarútgjaldanna eftir málaflokkum og skiptingu í tekjutilfærslur og þjónustuútgjöld.

Hér má sjá að útgjöld til þjónustu lækkuðu um nærri 3% á meðan tekjutilfærslur jukust um 11,6%. Lækkun er á útgjöldum vegna slysa og veikinda, bæði tekjutilfærslur (sjúkradagpeningar) og vegna þjónustu, en hjá öryrkjum er aukning útgjaldanna einkum vegna tekjutilfærslna. Þar veða þyngst auknar lífeyrisgreiðslur, m.a. hækkun lágmarksframfærslutryggingar almannatrygginga og vegna greiðslna frá lífeyrissjóðum sem eru með mestu hækkunina (28,6%). Útgjöld vegna þjónustu á sviði örorkumála lækkuðu aðeins lítillega (1,1%).

Hvað eldri borgara snertir er athyglisvert að útgjöld almannatrygginga lækkuðu talsvert, eða um 20%. Það tengist auknum skerðingum grunnlífeyris á móti tekjum úr lífeyrissjóðum, sem gildi tóku 1. júlí 2009. Að öðru leyti þróuðust tekjur eldri borgara þannig að þeir sem minnstar aðrar tekjur höfðu fengu umtalsverða hækkun (með hækkaðri lágmarkstryggingu almannatrygginga, þ.e. hinu tryggða lífeyrslágmarki sem hækkaði mikið). Skerðingarnar komu þannig einkum á þá eldri borgara sem hærri tekjur höfðu. Útgjöld lífeyrissjóða til eldri borgara jukust hins vegar um 8,7%, þrátt fyrir að flestir lífeyrissjóðir hafi skorið réttindi niður um 10-20%. Á móti því vóg að lífeyrissjóðsgreiðslur eru verðtryggðar og verðbólgan á kreppuárunum jók þannig útgjöldin umfram þann niðurskurð. Þessi aukning var þó minni en verðlagsbreytingar.

Á sviði fjölskyldumála var mesti niðurskurðurinn til fæðingarorlofs (-11%) en barnabætur lækkuðu lítillega (1,2%). Síðan var mesta útgjaldaaukningin til atvinnuleysis mála og húsnæðismála eins og áður er fram komið. Þar voru það einkum tekjutilfærslur sem jukust, sérstaklega atvinnuleysisbætur og vaxtabætur vegna húsnæðislána (það má sjá nánar á mynd 3).



Mynd 3: Þróun útgjalda á mann frá 2007 til 2010, í þúsundum króna á verðlagi 2010. Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 3 sýnir þróun útgjalda á mann frá 2007 til 2010, í þúsundum króna á föstu verðlagi 2010. Það gefur svolítið aðra mynd en hlutfallsaukningin ein. Þar er mjög ljóst hversu stóran hluta atvinnuleysisbæturnar taka af hinum auknu útgjöldum vegna atvinnuleysis, þó svo að þjónustuútgjöldin vegna átaksverkefna og virkniaukandi aðgerða hafi aukist umtalsvert. Hvað húsnæðismál varðar er aukning þar einnig mikil, en hún er einkum vegna vaxtabóta, sem voru stærstar fyrir, útgjöld vegna húsaleigubóta jukust einnig, en mun minna.

Það er því ljóst að þróunin á sviði velferðarútgjalda er í báðar áttir. Bæði var skorið niður og aukið svo um munaði. Niðurskurður beindist meira að þjónustuliðum en aukningin að tekjutilfærslum til heimilanna, sem mildaði áfallið af kreppunni á afkomu heimila og ekki síst hjá þeim sem urðu fyrir atvinnuleysi og þeim sem báru þungar skuldabyrðar.

Það má því segja að þó velferðarútgjöld hafi ekki farið varhluta af niðurskurði vegna óvenju erfiðrar fjárhagsstöðu hins opinbera, þá hafi velferðarkerfinu verið beitt að mörgu leiti á markvissan hátt til að ná þeim árangri að milda áhrif kreppunnar, ekki síst á afkomu lægri og milli tekjuhópa (sjá nánar í fyrri skýrslu Þjóðmálastofnunar).

## II. Skuldabyrðin: Þróun og mótvægisáðgerðir

Skuldavandinn hefur verið eitt erfiðasta og mest umrædda líf skjaraatriði hrunsins og kreppunnar. Krafan um flatan niðurskurð húsnæðisskulda um 20% varð snemma hávæ, bæði innan þings og utan. Hún var réttlætt með því að forsendur lántöku hefðu breyst og skuldir tekið stökkbreytingu eftir hrun. Þá var skuldavandi heimilanna mikil uppspretta mótmæla almennings í kreppunni.

Stjórnvöld lofuðu skjaldborg um heimilin, en margir hafa gagnrýnt að of lítið hafi verið komið til móts við þau. Hér verður fjallað um þróun skulda, greiðslybyrðar og mótvægisáðgerðir stjórnvalda. Sýnt verður hvernig umskipti hafa orðið í skuldamálum heimilanna, bæði hvað varðar skuldaþróun og greiðslubrði, og hvernig þróunin hefur verið í ólíkum tekjuhópum. Fyrst skoðum við niðurstöður nýjustu skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um framvindu efnahags- og fjármála á Íslandi, frá vorinu 2012.

Í skýrslu AGS (IMF 2012, kafli 3) er fjallað sérstaklega um skuldir heimila í nokkrum löndum, metin áhrif aukinnar skuldastöðu í aðdraganda fjármálakreppu á dýpt kreppunnar, orsakir skuldavanda og áhrif mótvægisáðgerða stjórnvalda. Niðurstaða AGS er að því meira sem skuldir heimila vaxa í aðdraganda fjármálakreppu þeim mun dýpri hafa kreppur almennt orðið. Í ljósi þess að skuldasöfnun fyrir hrun var mjög mikil og ör hjá íslenskum heimilum mátti því búast við að kreppan hér yrði með dýpsta móti. Það gekk eftir.

Hins vegar taka sérfræðingar AGS Ísland út sem dæmi um sérstaklega viðamiklar, markvissar og vel heppnaðar áðgerðir til að bregðast við skuldavanda heimila, áðgerðir sem hafa átt þátt í að aftra of miklum afleiðingum fyrir efnahagslífið, með auknu atvinnuleysi. Áðgerðirnar á Íslandi og hjá ríkisstjórn Franklin D. Roosevelt í Bandaríkjunum frá 1933 eru sagðar í sérflokkum sem viðamiklar og vel heppnaðar áðgerðir í ofangreindri skýrslu AGS (IMF 2012, bls. 89-115).

Mat AGS er að í byrjun árs 2012 hafi afskriftir skulda heimila þegar numið 15-20% af skuldum (bæði það sem búið var að afskrifa og það sem í vinnslu var á þessum tíma). Það virðist vera af svipaðri hlutfallslegri stærðargráðu og á kreppuárunum í Bandaríkjunum á fjórða áratugnum, en skuldavandinn þá var þó minni en núna og mun minni hluti fjölskyldna sem þá bjó í eigin húsnæði í Bandaríkjunum. Niðurfelldar skuldir heimilanna á Íslandi virðast um síðustu áramót nema nálægt 12% af vergri landsframleiðslu, en til samanburðar virðist innan við 1% af VLF hafa verið notað í skuldaafskriftir í núverandi kreppu í Bandaríkjunum, þ.e. frá 2007. Áðgerðirnar á Íslandi eru þannig mun viðameiri en samsvarandi áðgerðir í Bandaríkjunum núna.

Til samanburðar nefna sérfræðingar AGS einnig að í fjármálakreppunum sem urðu í Skandinavíu (Svíþjóð, Finnlandi og Noregi) um 1990 hafi skuldir og greiðslubrði heimila víða vaxið mikið og valdið miklum erfiðleikum. Hins vegar var ekki gripið til neinna sérstakra úrræða til að létta skuldabyrði eða afskrifa skuldir heimilanna í þeim löndum. AGS menn segja að velferðarkerfið hafi þó létt byrðar kreppunnar, t.d. með örlátum atvinnuleysisbótum. Lækkun vaxta er tengsl gjaldmiðla ríkjanna við evrópska gjaldmiðlskerfið tóku gildi 1992 (vextir höfðu hækkað mikið í Finnlandi og Svíþjóð fyrir þann tíma) hafi þó leitt til lækkunar á greiðslubrði sem hjálpaði heimilunum, en sértæk úrræði

eins og innleidd hafa verið á Íslandi voru ekki hluti af viðbrögðum stjórnvalda í þessum skandinavísku kreppum (AGS 2010, bls. 113). Þá nefna þeir einnig Ungverjaland sem dæmi um illa útfærð úrræði sem litlu hafi skilað, en skuldavandi varð mikill í Ungverjalandi í kreppunni núna, m.a. vegna stórs hluta lána til heimila í erlendri mynt. Úrræði sem gripið var til í Kólumbíu á tíunda áratugnum fá einnig falleinkunn hjá AGS og þeir gefa almennt lítið fyrir þau úrræði sem Bandaríkjastjórn hefur gripið til síðan 2007. Aðgengi að úrræðunum þar hefur þótt of takmarkað og stuðningurinn of lítill. Margir heimiliseigendur í vanda hafa því frekar kosið að hætta afborgunum og skila eignunum til veðhafa.

Miðað við þessa umfjöllun AGS virðist ljóst að aðgerðirnar sem gripið var til á Íslandi hafi verið viðamiklar og markvissar. Hér var vandinn vissulega líka meiri en víða, bæði vegna hárra skulda þegar á árinu 2007, hruns íslensku krónunnar frá lokum árs 2007 og á árinu 2008 og verðbólgu sem því tengdist. Sá vandi sem við var að glíma var auk þess erfiður vegna þess gríðarlega kostnaðar sem hrunið lagði á ríkissjóð, samhliða því að tekjur hans minnkuðu stórlega með samdrætti í efnahagslífinu.

Sérfræðingar Seðlabanka Íslands hafa gert viðamikla rannsókn á þróun skuldastöðu heimilanna fyrir og eftir hrun (Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir, júní 2012). Rannsókn þeirra byggir á nýjum upplýsingum um nær öll lán til heimilanna. Þau Þorvarður Tjörvi og Karen Áslaug gera grein fyrir þróun eignarstöðu, skuldastöðu, greiðslubyrði og taka sérstaklega þróun greiðsluerfiðleika frá 1. janúar 2007 til desember 2010. Þá leggja þau einnig mat á greiðsluerfiðleika í einstökum þjóðfélagshópum og meta áhrif stjórnvaldsaðgerða til að létta á skuldaerfiðleikum heimilanna. Þetta er viðamikil og mjög athyglisverð rannsókn.

Eitt af því sem fram kemur í seðlabankaskýrslunni er að um 12,5% heimila voru þegar komin í greiðsluvanda vegna skulda í byrjun árs 2007. Það hlutfall hafði hækkað í 23,5% rétt fyrir hrun bankanna í október 2008. Hámarki náði greiðsluvandinn haustið 2009 með 27,5% heimila í þeirri stöðu. Þetta þýðir að um 85% af greiðsluvanda heimila vegna skulda var kominn til fyrir hrun bankanna. Þar gætir í senn mikillar aukningar skulda á árunum eftir 2003 og ekki síst á árinu 2007, er óvenju mikið af gengistryggðum bílalánum höfðu verið veitt til heimilanna, þar á meðal til heimila sem þegar voru komin í greiðsluvanda. Síðan var bæði gengið tekið að falla um ári fyrir hrun bankanna og verðbólga fór þá vaxandi. Eftir hrun lækkaði svo kaupmáttur ráðstöfunartekna heimilanna stórlega sem gerði heimilunum erfiðara fyrir en áður að glíma við skuldir (sbr. Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson 2012a). Hlutfall heimila í greiðsluerfiðleikum hafði svo lækkað í desember 2010 úr 27,5% í um 20%, að teknu tilliti til skuldaúrræða. Lækkunin var um meira en fjórðung. Ljóst er að hlutfall heimila í greiðsluerfiðleikum lækkaði áfram á árinu 2011.

Heimili með neikvæða eiginfjárstöðu voru um 6% í janúar 2007 en það hafði hækkað í 22% rétt fyrir hrun bankanna og náði svo hámarki 2009 í 39% áður en það tók að lækka á ný, m.a. eftir gengislánadóminn fyrsta. Haustið 2009 voru um 14% heimila í sérstaklega alvarlegri stöðu (bæði í greiðsluerfiðleikum og með neikvæða eiginfjárstöðu) en það hafði svo lækkað í um 10% í lok árs 2010. Höfundar seðlabankaskýrslunnar eru gagnrýnir á 110% skuldalækkunarleiðina sem innleidd var í desember 2010 og einnig á

sérstakar vaxtabætur sem einnig voru innleiddar þá og tóku gildi á árinu 2011 fyrir tekjuárið 2010.

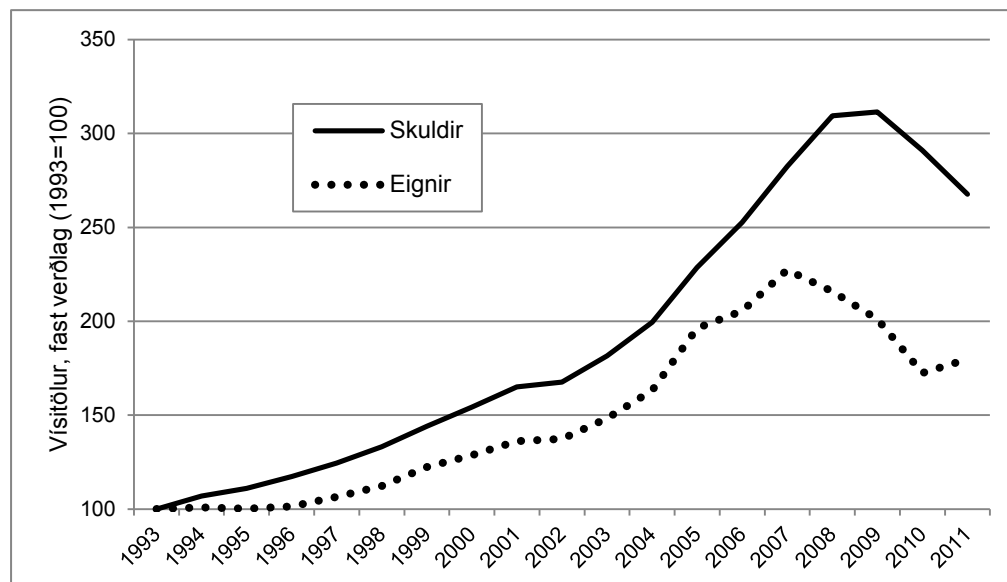
Loks mæla höfundarnir gegn flatrí niðurfellingu skulda heimilanna, bæði vegna mikils kostnaðar sem því fylgir og vegna þess að um 75% af niðurfellingunum myndu ekki ná nægilega vel til heimila sem voru í greiðsluvanda á þeim tíma, heldur myndi fjöldi heimila sem hefðu átt að geta ráðið við skuldir sínar njóta slíkrar niðurfellingar.

Skuldavandinn náði samkvæmt þessari rannsókn Seðlabankans hámarki haustið 2009 en hefur minnkað eftir það. Í því sem hér fylgir eru notuð gögn ríkisskattstjóra sem unnin eru upp úr skattframtölum og reynt að varpa ljósi á framvindu skuldavandans og greiðslubyrðarinnar frá svólítið öðru sjónarhorni en gert er í hinni athyglisverðu og mikilvægu skýrslu Seðlabankans. Niðurstöður eru að mörgu leyti í ágætu samræmi en gögn okkar sýna meiri áhrif vaxtabóta til að létta greiðslubyrði en gögn Seðlabankans benda til.

Í seinni kafla notum við síðan kannanagögn Hagstofu Íslands, þar sem fólk er spurt um skuldavanda og fjárhagsþrengingar. Þau gögn benda til að alvarlegir greiðsluerfiðleikar séu heldur minni en gögn Seðlabankans gefa vísbendingu um.

## II.1 Þróun eigna og skulda heimilanna – öll heimili

Á mynd 4 má sjá þróun eigna og skulda á föstu verðlagi, frá 1993 til 2011, eins og þær koma fram í skattframtölum. Tölurnar eru settar á 100 í byrjun tímans og síðan reiknaðar vísitölur þróunarinnar. Tölurnar fyrir 2011 eru byggðar á áætlun Seðlabankans (Fjármálastöðugleikaskýrsla 2012:1).



Mynd 4: Þróun eigna og skulda heimilanna frá 1993 til 2010. Vísitölur; fast verðlag ársins 2011.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Skuldir heimilanna, á föstu verðlagi, voru að aukast allan tímann frá 1993 til 2008. Þá hæðði verulega á aukningunni og var raunhækkun skulda frá 2008 til 2009 innan við 1%. Sérstaklega var aukning skuldanna ör eftir 2002, eða eftir að bankarnir höfðu verið einkavæddir að fullu, og síðan er einkabankarnir



fóru inn á húsnæðislánamarkaðinn haustið 2004 jókst hraði skuldsetningar heimilanna enn meira. Eins og fram kemur í skýrslu sérfræðinga seðlabankans var útgreiðsla gengisbundinna bílalána sérstaklega ör á árinu 2007 (Þorvarður Tjörvi og Karen Áslaug 2012).

Mynd 4 undirstrikar þannig á skýran hátt að skuldavandi heimilanna var að langmestu leyti til kominn fyrir hrun bankanna. Samkvæmt skýrslu AGS (2012, bls. 89) þá var þessi skuldaaukning heimilanna á Íslandi með því mesta sem sást hjá heimilum á Vesturlöndum á árunum í aðdraganda fjármálakreppunnar. Rétt er þó að hafa í huga í samhenginu að skuldaaukning fyrirtækja á Íslandi var miklu meiri en skuldaaukning heimilanna, enda áttu fyrirtækin og bankarnir stóran meirihluta af erlendum skuldum íslenska þjóðarbúsins sem á endanum settu það á hliðina í hruninu.

Eftir hrun hafa heildarskuldir heimilanna í reynd minnkað umtalvert að raunvirði, þrátt fyrir þá stökkbreytingu vegna vísitölubindingar sem oft er nefnd. Gengið var byrjað að falla um ári fyrir hrun bankanna og verðbólga bætti í skuldastöðuna þá þegar, þ.e. fyrir hrun bankanna. Skuldastaða heimilanna í lok árs 2011 var um 86% af skuldastöðunni þegar hún hafði verið í hámarki, þ.e. á árinu 2009, þ.e. skuldirnar höfðu að jafnaði lækkað um nærri 15%.

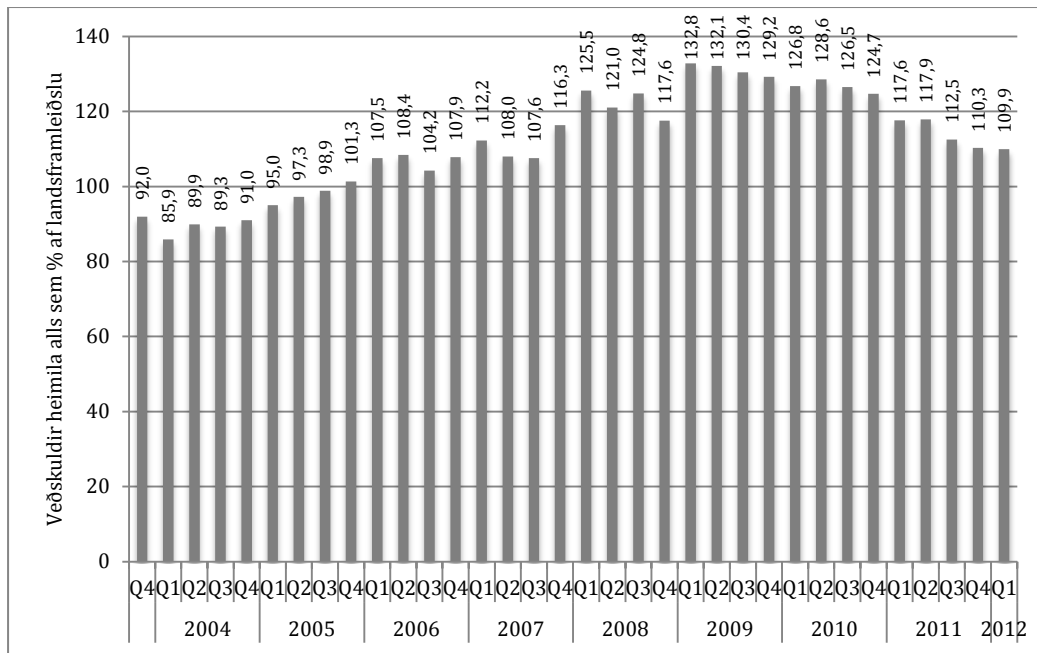
Þetta er meðaltalsmyndin. Þeir sem fengu miklar afskriftir skulda vegna úrræðanna og gengislánadómsins fegra myndina. Hinir sem ekki nutu afskrifta sitja áfram uppi með hækkun eftirstöðva skulda sinna vegna verðbólgu og gengislækkunarinnar. Þeir njóta þó aukinna niðurgreiðslna með vaxtabótum.

Ef við skoðum hins vegar þróun eigna heimilanna, aftur á föstu verðlagi, þá meira en tvöfölduðust eignirnar frá 1993 til 2007, er þær náðu hámarki, þ.e. ári fyrr en skuldirnar náðu hámarki. Eignir á árinu 2010, er þær voru í lágmarki, voru um 76% af því sem verið hafði á toppnum 2007. Síðan hækkuðu þær að raunvirði lítillega á árinu 2011, eða um tæplega 5%.

Það hefur því orðið umtalsverð umbreyting á eigna og skuldastöðunni eftir hrun. Rýrnun eigna er megin ástæða fyrir fjölgun þeirra sem búa við neikvæða eiginfjárstöðu eftir hrun, frekar en hækkun skulda, því þær hafa á heildina litið lækkað umtalsvert frá og með 2010.

Almennt benda gögn skattframtala um heildarskuldir heimilanna að skuldastaðan í lok árs 2011 hafi verið á svipuðu stigi og var milli árána 2006 og 2007. Það gildir um meðaltalið. Það felur þó í sér breytilega útkomu eftir því hvort heimili hafi notið skuldalækkana eða ekki. Þeir sem ekki fengu niðurfellingu skulda sitja uppi með hærri eftirstöðvar vegna áhrifa frá verðbólgunni 2008 og 2009. Þeir njóta þó aukinna niðurgreiðslna vaxtakostnaðar vegna hækkunar vaxtabóta. Hins vegar eru heimilin almennt að glíma við skuldirnar (sem voru oft orðnar of miklar fyrir hrun) með mun lægri ráðstöfunartekjum. Það er því rýrnun ráðstöfunartekna, vegna gengisfalls krónunnar og verðbólgu, sem skýrir stærstan hluta auknu byrðanna fyrir heimilin eftir hrun. Kaupmáttarrýrnunin er mun stærri orsakavaldur aukinna byrða en hækkun skuldanna sjálfra. Þærhafa að meðaltali lækkað umtalsvert.

Á mynd 5 skoðum við nánar þróun fasteignaveðskulda heimilanna, samkvæmt nýjum gögnum Seðlabankans (Fjármálastöðugleiki 1:2012).



Mynd 5: Þróun veðskulda heimila, sem hlutfalls af landsframleiðslu, eftir ársfjórðungum, frá síðasta fjórðungi 2003 til fyrsta ársfjórðungs 2012.

Heimild: Seðlabanki Íslands: Fjármálastöðugleiki 1:2012

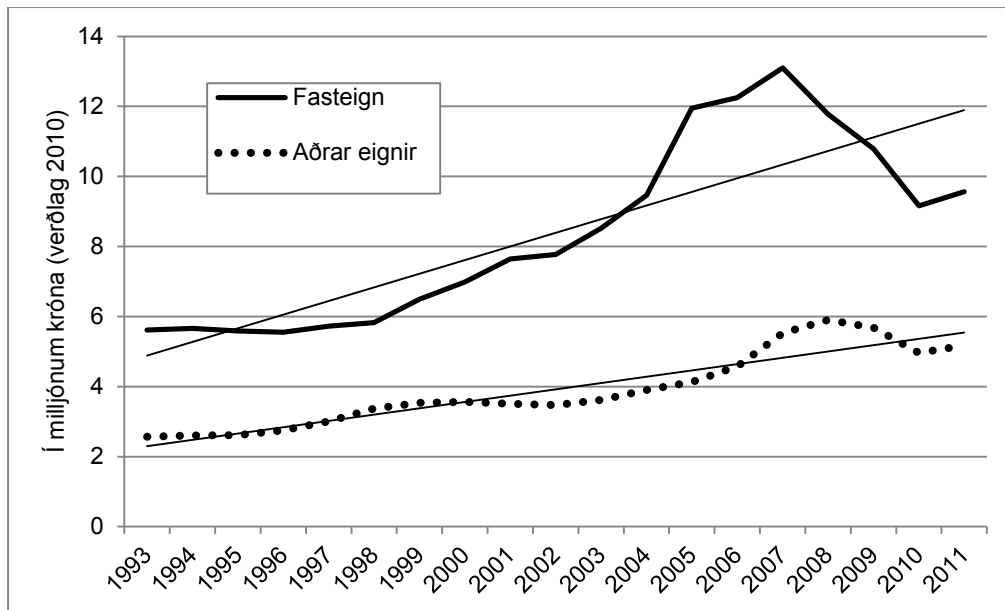
Hér má sjá þróun fasteignaskuldanna eftir ársfjórðungum frá árslokum 2003 til fyrsta fjórðungs á þessu ári (2012). Hér eru aðrar skuldir ekki meðtaldar (vegna bíla- og neyslulána). Fasteignaskuldirnar eru sýndar sem hlutfall landsframleislu. Hér má sjá nánar hvernig þessi hluti skulda heimilanna óx á árum bóluhagkerfisins og náði hámarki á fyrri hluta árs 2009. Síðan þá hafa fasteignaskuldirnar lækkað umtalsvert á ný, eða um 17%.

Veðskuldirnar eru í byrjun ársins 2012 á svipuðum stað á þennan mælikvarða og var milli 3ja og 4ða ársfjórðung ársins 2007. Það er því nú búið að koma skuldastöðunni að þessu leyti á stig sem var talsvert áður en hið eiginlega hrun hófst.

Hins vegar er kaupmáttur ráðstöfunartekna enn talsvert lægri en þá var og þrátt fyrir að auknar vaxtabætur létti heimilunum róðurinn er getan til að ráða við skuldirnar enn talsvert minni en hafði verið á árinu 2007. Í því samhengi er auðvitað einnig spurning hversu raunhæft það er að endurheimta kaupmátt ársins 2007 sem var í reynd ósjálfbær.

Á mynd 6 skoðum við nánar þróun eigna heimilanna (hjóna og sambúðarfólks), bæði fyrir og eftir hrun.

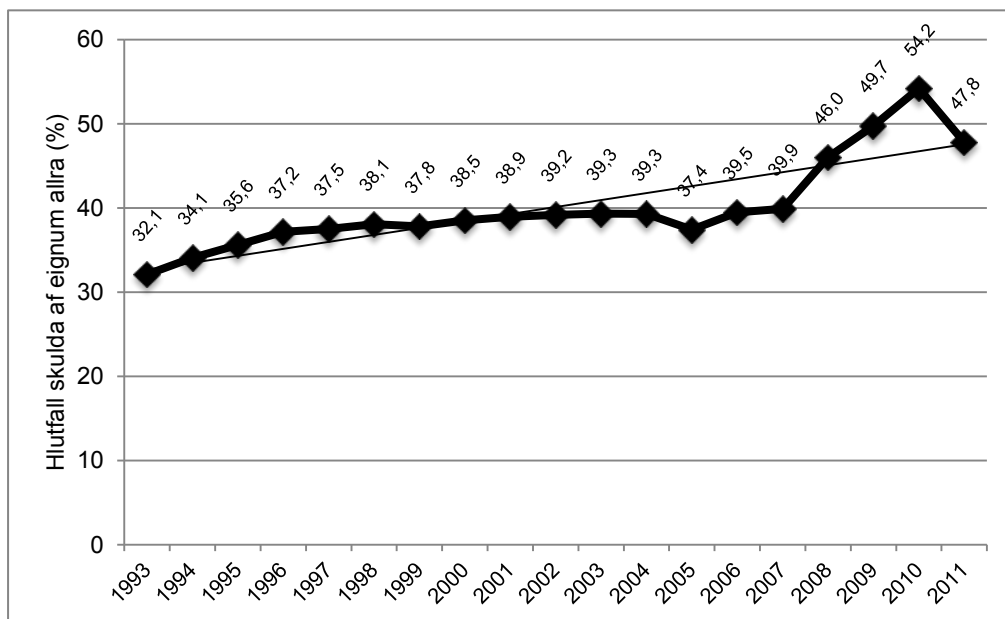
Þar má sjá hvernig áhrif bóluhagkerfið hafði áhrif á eignapróunina hjá heimilunum. Fasteignir fóru langt yfir leitnilínu á tímabilinu frá 2004 til 2008 en falla svo niður fyrir hana í kreppunni. Þetta sýnir á sinn hátt hversu óvenjuleg eignamyndunin í fasteignum var á bólutímabilinu, sem og í hruninu. Á árinu 2011 er enn nokkur leið eftir til að ná upp í leitnilínuna, en verðmætið á bóluárunum var bæði óraunsætt og ósjálfbært, og því ekki eðlilegt að miða við að það náist aftur til skemmri tíma. Að jafnaði þyrftu eignir heimilanna að hækka um nálægt tveimur milljónum til að ná viðmiði leitnilínunnar.



Mynd 6: Bóluáhrif á eignir: Þróun eigna frá 1993 til 2010: Fasteignir og aðrar eignir á mann. Verðlag ársins 2011. Leitnilínur sýna þróunartilhneiginguna á tímabilinu öllu. Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Áhrifin á aðrar eignir (bíla, hlutabréf, sparifé o.s.frv.) eru mun minni og vantar í raun ekki mikið á að þau verðmæti nái leitnilínunni. Þar gætir hins vegar verið skekkjuvaldandi þættir faldir í því hvernig eignir eru taldar fram til skatts, t.d. eru hlutabréf talin fram á nafnvirði og sumar eignir á kaupvirði sem getur verið annað en raunvirði á hverjum tíma. Samdráttur í verðmæti eigna heimilanna var vissulega mikill á stuttum tíma eftir hrun, en í ljósi óvenju mikils vaxtar eignanna fyrir hrun er missirinn ekki eins tilfinnanlegur og ætla mætti.

Mynd 7 sýnir þróun skuldahlutfallsins, þ.e. skuldir heimila sem hlutfall af heildareignum.



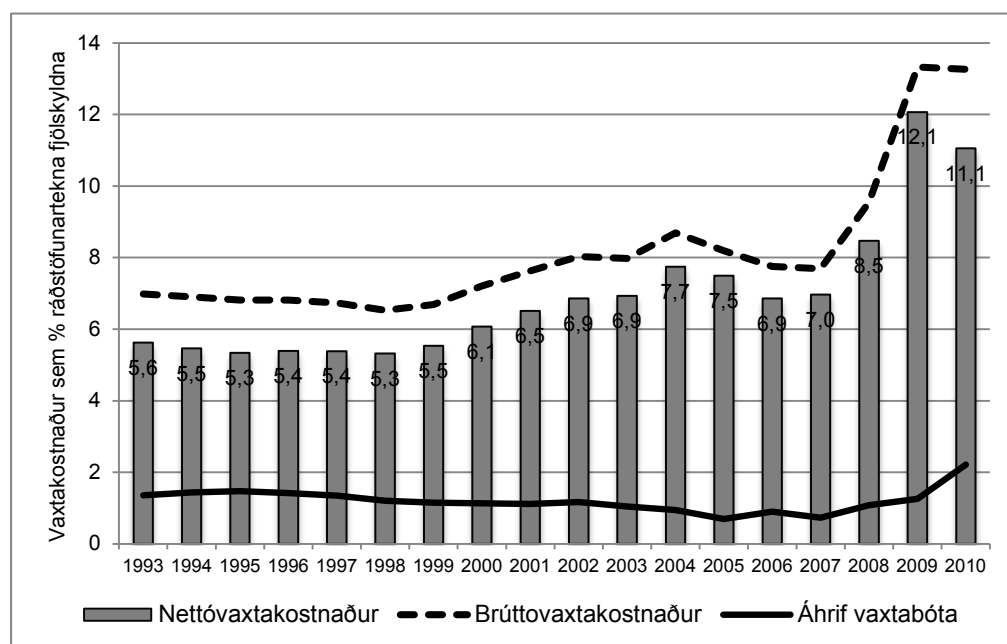
Mynd 7: Hlutfall skulda af heildareignum heimila, 1993 til 2011. Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Eins og við er að búast hækkuðu skuldir í hlutfalli við eignir umtalsvert eftir hrun (einkum vegna lækkunar á virði eigna), eða úr um 40% árið 2007 upp í um 54% 2010, en hafa svo lækkað aftur á árinu 2011 niður í um 48%. Það er reyndar beinlínis á leitnínunni. Út frá henni mætti segja að ef skuldapróunin hefði haldið áfram óbreytt frá 1993 til 2011, án skekkjandi áhrifa bóllunnar og hrunsins þá væru heimilin á svipuðum slóðum og þau eru nú árið 2011. Tapað væri að vísu lækkað skuldahlutfall sem varð frá 2003 til 2007 (vegna bóluáhrifa á eignaverð), en toppurinn sem varð 2010 væri líka farinn. Skuldahlutfallið í lok árs 2011 er heldur lægra en var 2009 og ívið hærra en hafði verið 2008.

Í viðauka við þennan kafla má sjá að fasteignaskuldir heimilanna voru árið 2010 um þrjú fimmtu hlutar, eða um 60%, af heildarskuldunum en aðrar skuldir (einkum neyslulán, eins og bílalán og fl.) voru um tveir fimmtu hlutar, þ.e. um 40%.

## II.2 Þróun skuldabyrðinnar greind

Á mynd 8 má sjá vísbendingu um hvernig skuldabyrðin almennt þróast. Þar er sýnt hlutfall allra brúttó vaxtagjalda af ráðstöfunartekjum fjölskyldna, bæði af fasteignalánnum og öðrum lánnum (einkum bíla- og neyslulánnum), en einnig nettóvaxtabyrði (vaxtagjöld alls að frádregnum vaxtabótum). Almennt voru heimilin að greiða um 5,5% nettó af ráðstöfunartekjum sínum í vaxtagjöld af skuldum frá 1993 til 1999, en þá tók skuldabyrðin að aukast afgerandi með aukinni skuldsetningu og lækkun vaxtabóta. Hámarki fyrir hrun náði skuldabyrðin árið 2004, í um 8,7% brúttó og 7,7% nettó, en lækkaði svo til 2007 í um 7%, einkum vegna lengingar lánstíma, sem oft fylgdi skuldabreytingu húsnæðislána sem bankarnir tóku að bjóða frá haustinu 2004.



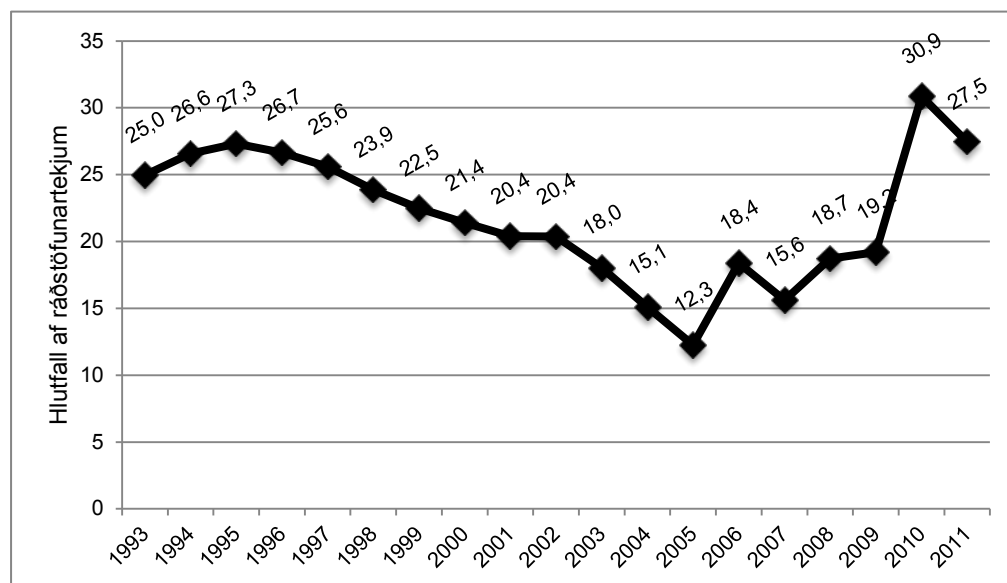
Mynd 8: Öll vaxtagjöld sem % af ráðstöfunartekjum fjölskyldna, brúttó og nettó, 1993 til 2010. Einnig eru sýnd áhrif vaxtabóta til lækkunar skuldabyrðinnar.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Á árinu 2008 tók nettó skuldabyrðin strax stökk uppávið, úr 7% í 8,5% 2008 og náði svo hámarki 2009 í 12,1% (13,3% brúttó). Árið 2010 lækkaði nettó vaxtabyrðin úr 12,1% í 11,1%, að stórum hluta fyrir áhrif hækkaðra vaxtabóta (eins og sjá má af samanburði línanna fyrir brúttó og nettó vaxtabyrði). Lækkunin varð einnig á meðaltals skuldabyrði heimilanna vegna lækkunar höfuðstóls gengistryggðra lána og vegna áhrifa ýmissa úrræða fyrir skuldug heimili, sem gætti síðan enn frekar á árinu 2011.

Eins og skýrsla sérfræðinga seðlabankans (Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir 2012) sýnir voru úrræðin strax farin að hafa áhrif á skuldabyrðina á lokamánuðum ársins 2008, með frystingu gengisbundinna lána og síðar með öðrum úrræðum. Án úrræðanna hefði meðalbyrði skuldanna orðið umtalsvert meiri. Fyrstu tölur um uppgjör skattársins 2012 (fyrir tekjuárið 2011) benda til að skuldabyrðin hafi lést á árinu 2011, bæði vegna bæði lækkunar skulda og hækkunar ráðstöfunartekna.

Vaxtabætur vegna húsnæðislána hafa þannig haft mikil áhrif á skuldabyrðina, enda fela þær í sér niðurgreiðslu ríkisins á vaxtakostnaði vegna húsnæðislána. Sú niðurgreiðsla var aukin mjög mikið í kjölfar hrunsins og létti það verulega skuldabyrði af heimilunum. Á mynd 9 má sjá yfirlit um þróun niðurgreiðslu vaxtagjaldanna með vaxtabótunum. Þær eru sýndar sem hlutfall af vaxtakostnaði vegna húsnæðislána og sýnir myndin í reynd hversu stóran hluta af vaxtagjöldum heimilanna vegna fasteignaskulda ríkið greiðir að jafnaði á hverjum tíma, frá 1993 til 2011.



Mynd 9: Niðurgreiðsla vaxtagjalda vegna húsnæðislána frá 1993 til 2011:

Vaxtabætur sem % af vaxtagjöldum fasteignalána.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Bæði vaxtabætur og barnabætur höfðu verið auknar mjög í kjölfar upptöku nýs skattkerfis 1988. Vaxtabæturnar náðu hámarki árið 1995 (27,3% af vaxtakostnaði húsnæðislána), en lækkuðu að raunvirði ár frá ári eftir það. Lægstar urðu vaxtabæturnar árið 2005, um 12,3%, og höfðu þá rýrnað um meira en helming (Stefán Ólafsson og Gunnar Þór Jóhannsson 2007). Árið á eftir hækkuðu þær í rúm 18% en lækkuðu svo aftur í 15,6% árið 2007. Eftir það hækkuðu þær á ný 2008 og síðan tóku þær stórt stökk á árinu 2010 og

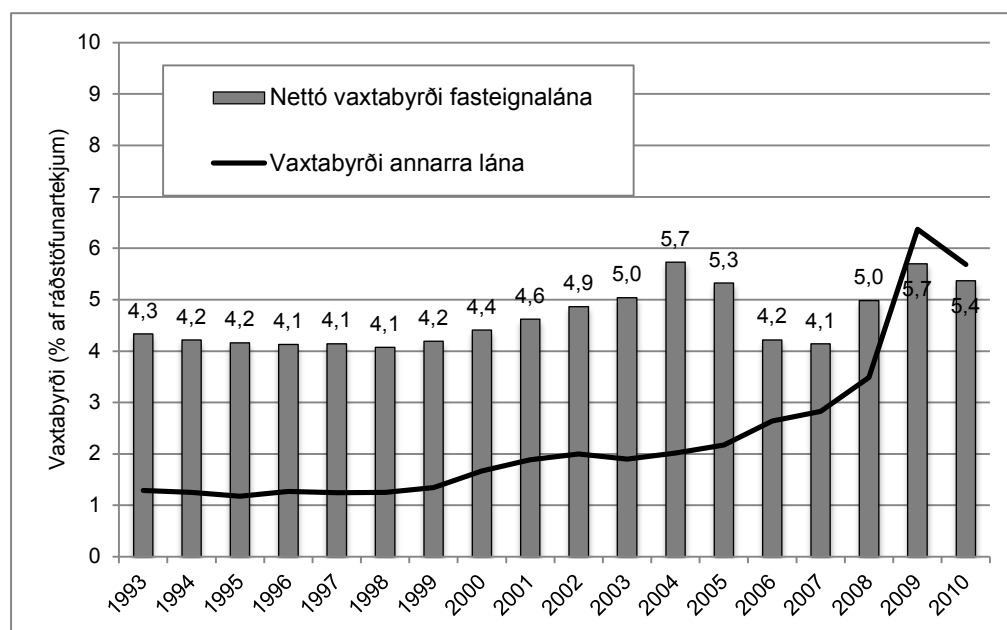
urðu hærri en þær hafa nokkurn tímann verið á tímabilinu. Það ár greiddi ríkið um 31% vaxtakostnaðar heimilanna vegna husnæðislána með vaxtabótunum, eða hátt í þriðjung kostnaðar.

Ekki hafa fundist dæmi um meiri niðurgreiðslu husnæðiskostnaðar með sambærilegum hætti. Slíkar niðurgreiðslur eru reyndar ekki fyrir hendi í sumum ríkjum, en vegna verðtryggingar husnæðislána má segja að þörfin fyrir þær sé meiri á Íslandi en víða annars staðar.

Á árinu 2011 lækkaði niðurgreiðslan aðeins, samkvæmt fyrsta uppgjöri skattaskilanna, úr 30,9% í 27,5%, bæði vegna minnkandi vaxtakostnaðar og hækkandi ráðstöfunartekna.

Síðar í skýrslunni sýnum við hvernig niðurgreiðsla vaxtakostnaðar var breytileg eftir tekjuhópum, en fjölskyldur með lægri tekjur fengu meiri niðurgreiðslur en meðaltalið sem sýnt er á mynd 9 og tekjuhærri fjölskyldur fengu minna. Vaxtabæturnar hafa þannig jöfnunaráhrif á skuldabyrði heimilanna og verja lægri og milli tekjuhópa betur gegn skuldabyrði en hærri tekjuhópa, sem hafa meiri burði til að bjarga sér sjálfir, að öðru óbreyttu.

Mynd 10 sýnir svo nánar áhrif vaxtabótanna á skuldabyrðina. Þar er sýnd nettó vaxtabyrði sem hlutfall af ráðstöfunartekjum fjölskyldna, annars vegar fyrir fasteignalán og hins vegar vaxtabyrði fyrir önnur lán. Niðurstöðurnar þar eru mjög athyglisverðar.



Mynd 10: Nettó vaxtabyrði fasteignalána (vaxtagjöld að frádregnum vaxtabótum) og vaxtabyrði annarra lána, 1993 til 2010. Vaxtabyrði sem hlutfall af ráðstöfunartekjum. Hjón og sambúðarfólk.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Þar kemur til dæmis fram að vaxtabyrði fasteignalána náði hámarki eftir hrun árið 2009, í um 5,7% af ráðstöfunartekjum. Það var hins vegar sama byrði og verið hafði árið 2004. Skuldirnar voru vissulega orðnar meiri árið 2009 (eftir fall krónunnar og gengishrun), en samt var greiðslubyrðin ekki meiri 2009 en 2004. Ástæðan er sú að niðurgreiðsla vaxtakostnaðar var orðin meiri, auk áhrifa af öðrum úrræðum. Síðan lækkaði skuldabyrði fasteignalánanna árið 2010 niður á svipað stig og verið hafði 2005 (5,3-5,4%). Þetta er í samræmi við niðurstöður skýrslu Hagstofu Íslands frá vorinu 2012 (*Ráðstöfunartekjur og*

*húsnæðiskostnaður 2011*). Þar er reiknaður húsnæðiskostnaður í heild (ekki bara skuldabyrði vegna lána) og kom í ljós að húsnæðiskostnaður þeirra sem búa í eigin húsnæði og eru með skuldir var minni árið 2011 en verið hafði bæði á árinu 2005 og 2006. Skuldlausir voru einnig í betri stöðu 2011 en hins vegar voru leigjendur í verri stöðu eftir hrun, en þeir nutu ekki jafn mikillar aukningar í stuðningi og eigendur húsnæðis fengu með mikilli hækkun vaxtabóta.

Annað sem er sérstaklega athyglisvert við mynd 10 er það, að vaxtabyrði vegna annarra lána varð meiri en vaxtabyrði fasteignalána 2009 og 2010. Þar gætir hins aukna stuðnings af vaxtabótunum vegna fasteignalánanna. Skuldir vegna bílalána og neyslulána voru í reynd meiri byrði fyrir heimilin en húsnæðislánin eftir hrun. Þar gætir þess, auk áhrifa af vaxtabótum og öðrum úrræðum vegna húsnæðisskulda, að önnur lán eru jafnan til skemmri tíma og því með hærri greiðslubyrði, t.d. bílalán.

Hins vegar sýnir myndin að byrðin af öðrum lánnum lækkaði á árinu 2010, meðal annars vegna gengislánadómsins og lækkunar höfuðstóls bílalána, sem gætti enn frekar á árinu 2011. Sú þróun gæti gengið lengra á yfirstandandi ári ef endanleg niðurstaða seinni gengislánadóma verður á svipaðan veg.

Það er því ljóst að skuldabyrði vegna annarra lána er minnkandi árið 2010 og einnig á árinu 2011 og léttir það undir með heimilunum enn frekar. Þróunin er því markvert í átt til léttingar skuldabyrðinnar, bæði vegna sérstakra úrræða sem gripið var til og vegna gengislánadómanna. Í töflu IV.4 í viðauka við þennan kafla má sjá að án vaxtabóta hefði skuldabyrði vegna fasteignalána orðið meiri 2009 og 2010 en verið hafði 2004-5. Hún hefði þó ekki aukist jafn mikið og skuldabyrði vegna annarra lána gerði eftir hrun.

Á heildina lítið sýna gögnin skattframtalanna sem við höfum greint í þessum kafla, sem og gögn Selabanka Íslands, að skuldavandi heimilanna var að langstærstum hluta tilkominn fyrir hrun bankanna. Skuldavandinn varð vegna of mikilla lánveitinga til heimilanna (sem þó voru bara lítið brot af lánveitingum til fyrirtækja). Ekki síst var mjög ör aukning bíla- og neyslulána frá 2006 og fram á árið 2008 mikill áhrifavaldur, sem og ríflegar skuldbreytingar húsnæðislána sem einkabankarnir buðu upp á frá og með árinu 2004.

Skuldavandinn náði hámarki á árinu 2009 en hefur minnkað umtalsvert síðan þá. Almennt virðist heildarskuldastaða heimilana vera svipuð í byrjun ársins 2012 og hafði verið milli árána 2006 og 2007. Ef miðað er við nýjustu gögn Seðlabankans um veðskuldir heimila þá var staða þeirra í ársbyrjun 2012 svipuð og á seinni hluta 2007. Bílalán og önnur gengisbundin lán hafa lækkað meira en fasteignalán og því er staða heildarskuldanna betri nú en ef einungis er miðað við fasteignaveðlán.

Vegna mjög aukinnar niðurgreiðslu á vaxtakostnaði vegna húsnæðislána eftir hrun varð greiðslubyrði bíla- og neyslulána að jafnaði markvert meiri en byrðin af húsnæðislánunum. Þau lán hafa síðan lækkað meira vegna gengislánadómanna en húsnæðislánin.

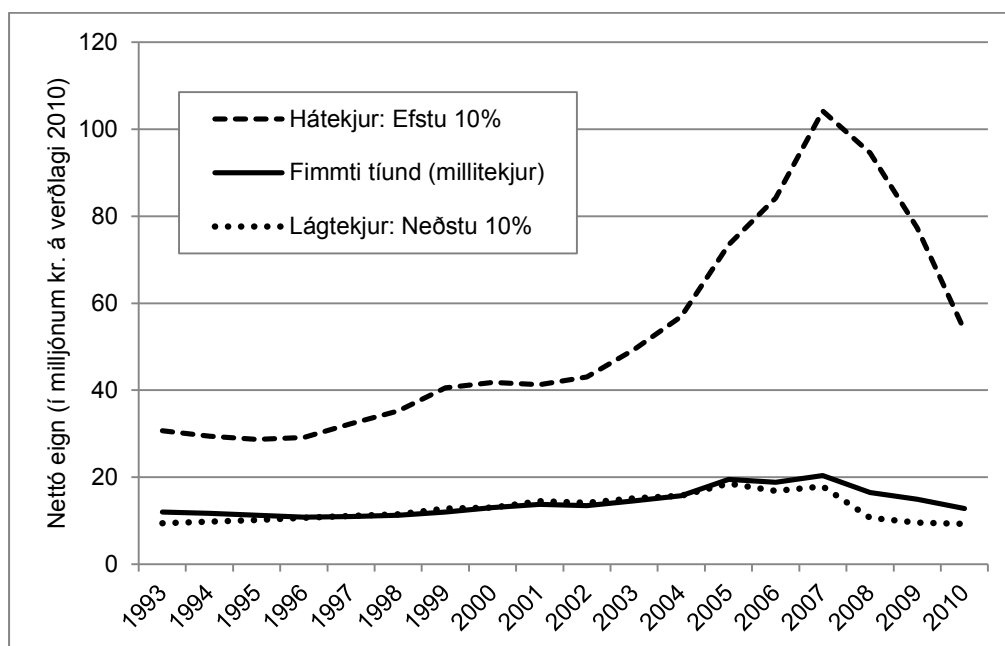
Á heildina lítið hafa þannig orðið mikil umskipti á skuldastöðu og greiðslubyrði heimilanna frá og með seinni hluta ársins 2010. Það er meðaltalsmyndin, en hún felur breytta útkomu fyrir þá sem fengu afskriftir og hinna sem ekki nutu slíks. Einnig var þessi þróun misjöfn milli ólíkra tekjuhópa. Það skoðum við nánar í næsta hluta.

### III. Eignir, skuldir og skuldabyrði eftir tekjuhópum

Hér köfum við dýpra í gögnin og skoðum hvernig eignir, skuldir og greiðslubyrði þróaðist eftir ólíkum tekjuhópum fjölskyldna. Almennt er miðað við tíu jafn stóra tekjuhópa (tíundarhluta).

#### III.1 Eignir og skuldir ólíkra tekjuhópa

Mynd 11 gefur fyrst yfirlit um þróun nettóeigna heimilanna á föstu verðlagi ársins 2010, þ.e. eignir umfram skuldir, í þremur tekjuhópum: hátekjuhópi, millitekjuhópi og lágtekjuhópi.



Mynd 11: Þróun nettóeigna (eignir umfram skuldir), í þremur tekjuhópum, frá 1993 til 2010. Fast verðlag ársins 2010, í milljónum króna.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Hér má sjá að hreinar eignir á raunvirði, eins og þær birtast í skattframtölum, jukust langmest hjá hátekjufólki (tekjuhæstu 10% fjölskyldna), eða úr um 30 milljónum í byrjun tímabilsins að meðaltali í um 104 milljónir þegar toppi var náð á árinu 2007. Síðan lækkuðu þær niður í um 54 milljónir 2010, eða svipað og verið hafði um 2004. Þróunin er mun meira afgerandi hjá tekjuhæsta 1% fjölskyldna.

Miðtekjufólk átti hreinar eignir að meðaltali upp á um 10 milljónir í upphafi tímabilsins en þær fóru í um 20 milljónir 2007 áður en þær lækkuðu aftur í um 13 milljónir. Lágtekjufólkið átti að jafnaði um 9 milljónir í hreinar eignir sem höfðu farið nálægt því að tvöfaldast árið 2007 áður en þær lækkuðu aftur í um 9 milljónir á föstu verði. Mestu skipta fasteignir hjá fólki í lægri og milli tekjuhópum.

Eignir hátekjufólks gerðu meira en að þrefaldast að meðaltali fyrir hrun á meðan eignir milli og lægri tekjuhópa tvöfölduðust. Við lok tímabilsins hafði hátekjufólk aukið eignir sínar mun meira að raunvirði en bæði milli og lægri tekjuhópar, þó tap þeirra tekjuhærri væri meira hlutfallslega séð í hruninu.

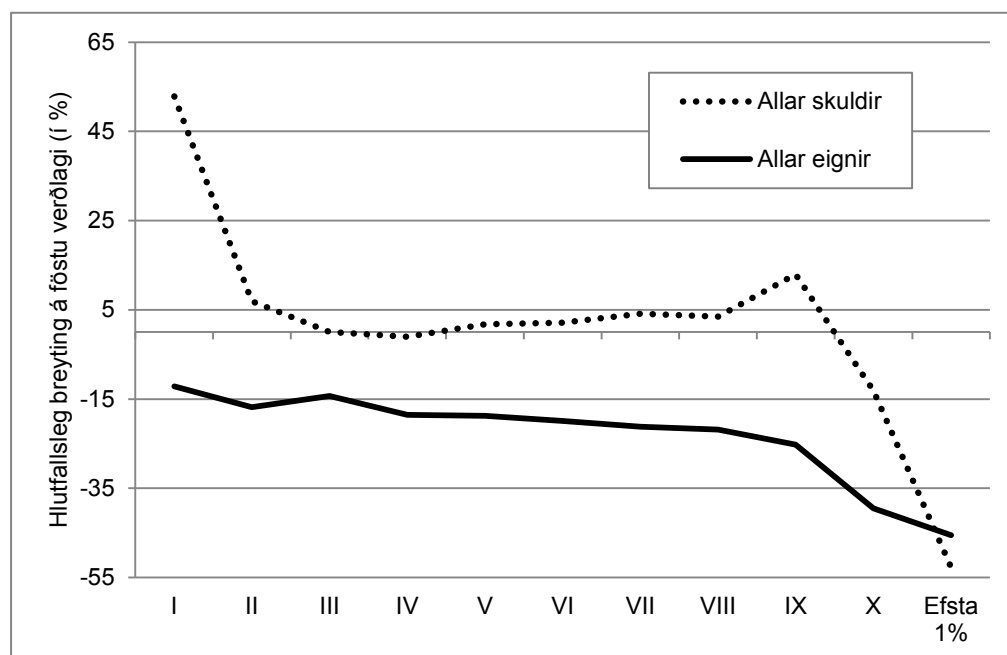


Ástæða þess er að aukning eigna þeirra var miklu meiri á árum bóluhagkerfisins en hjá öðrum tekjuhópum. Það voru því hátekjumenn sem græddu langmest á bóluhagkerfinu.

Í töflu VI.5 í viðauka við þennan kafla má sjá þróunina fyrir tekjuhæsta 1% fjölskyldna, þ.e. hjá ofurtekjufólkinu. Þar kemur fram að hreinar eignir þeirra, samkvæmt skattframtölum, voru að meðaltali fyrir hópinn um 80 milljónir í byrjun tímabilsins en jukust upp í um 389 milljónir árið 2007, en lækkuðu svo aftur í um 219 milljónir eftir hrun, þ.e. á árinu 2010. Þá voru eignirnar hjá þessum hátekjuhópi orðnar svipaðar og verið hafði um árið 2005. Þessi hópur hafði því bætt verulega við sig eignum á tímabilinu frá 1993 til 2010, þrátt fyrir eignatap í hruninu.

Eftir hrun voru eignir ofurtekjufólksins að meðaltali þrisvar sinnum meiri en í byrjun tímans, en lágtekjufólk stóð hins vegar á sama stað í lok tímans eins og í byrjun hans. Miðtekjufólk hafði bætt stöðu sína um nálægt þremur milljónum. Eignaukning hæsta 1% var hins vegar um 140 milljónir að jafnaði fyrir hópinn á tímabilinu. Einstakir aðilar eiga hins vegar mun meiri eignir en þetta, samkvæmt auðlegðarskatttölum, og telja sumir eignir í milljörðum, sem margar urðu til í bóluhagkerfinu.

Það er því ljóst að þrátt fyrir að mikið hafi tapast í hruninu standa enn eftir miklar eignir, einkum hjá hátekjufólki. Í þessar tölur vantar hins vegar eignir sem flæddu í erlend skattaskjól á tímabilinu fram að hruni, en þær gætu verið umtalsverðar.



Mynd 12: Samband milli þróunar allra eigna og allra skulda samanlagðra, frá 2007 til 2010. Fast verðlag. Greint eftir ólíkum tekjuhópum, frá þeim tekjulægstu til þeirra tekjuhæstu.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

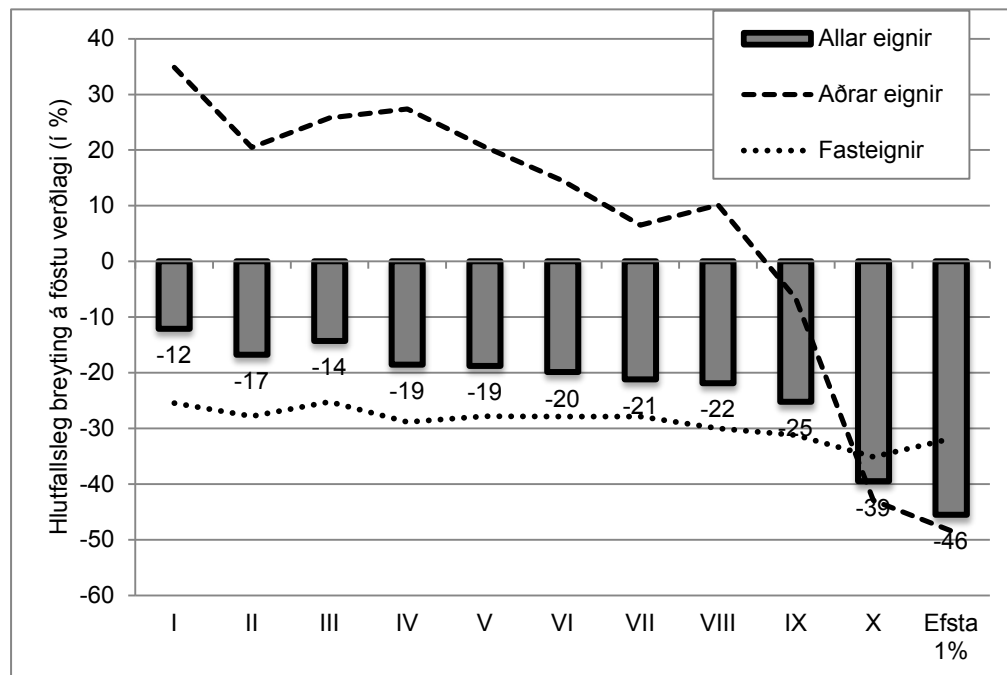
Næst skoðum við hvernig brúttó eignir og skuldir þróuðust frá 2007 til 2010 í ólíkum tekjuhópum (mynd 12). Sama form er á myndum 12 til 15, þannig að lengst til vinstri á hverri mynd er súla fyrir þau 10% fjölskyldna sem hafa lægstar tekjur og svo koll af kalli. Hópar V og VI eru miðtekjuhóparnir og hópur X eru þau 10% sem hæstar tekjur hafa. Þessu til viðbótar er ellefti

hópurinn sem eru tekjuhæsta 1% fjölskyldna. Með þessari greiningaraðferð má glögglega sjá hvernig þróunin eftir hrun lagðist misjafnlega á ólíka tekjuhópa.

Þar má sjá að hlutfallslega lækkuðu eignir í hærri tekjuhópum meira en í þeim lægri, en eins og áður var bent á jukust eignir í hærri hópnum mun meira fyrir hrun en í þeim lægri. Það þýðir að hátekjufólkið hafði samt mikinn nettóávinning af bóluhagkerfistímanum, vegna hinna miklu hækkana á verðmæti eigna þeirra fyrir hrun.

Skuldirnar jukst hlutfallslega mest hjá allra lægsta tekjuhópnum frá 2007 til 2010, sennilega vegna hás hlutfalls bílaskulda þar, en þær hækkuðu mikið við gengisfall krónunnar. Að öðru leyti var aukning skulda svipuð í millitekjuhópnum, en í allra hæstu tekjuhópnum lækkuðu skuldir áberandi mest. Þar hefur annað hvort gætt mikilla uppgreiðslna lána (enda oft greiðslugeta til þess í tekjuhæstu hópnum) eða hlutfallslega meiri niðurfellinga skulda en hjá öðrum. Ekki voru aðgengileg gögn til að skera úr um þetta, en þar eð úrræði stjórnvalda beindust meira að lægri tekjuhópum mætti ætla að ofurtekjufólk hafi greitt upp talsvert af skuldum sínum eftir hrun.

Á mynd 13 eru þróun eigna sundurgreind í fasteignir og aðrar eignir fyrir tímabilið frá 2007 til 2010, eftir tekjuhópnum eins og fyrr.



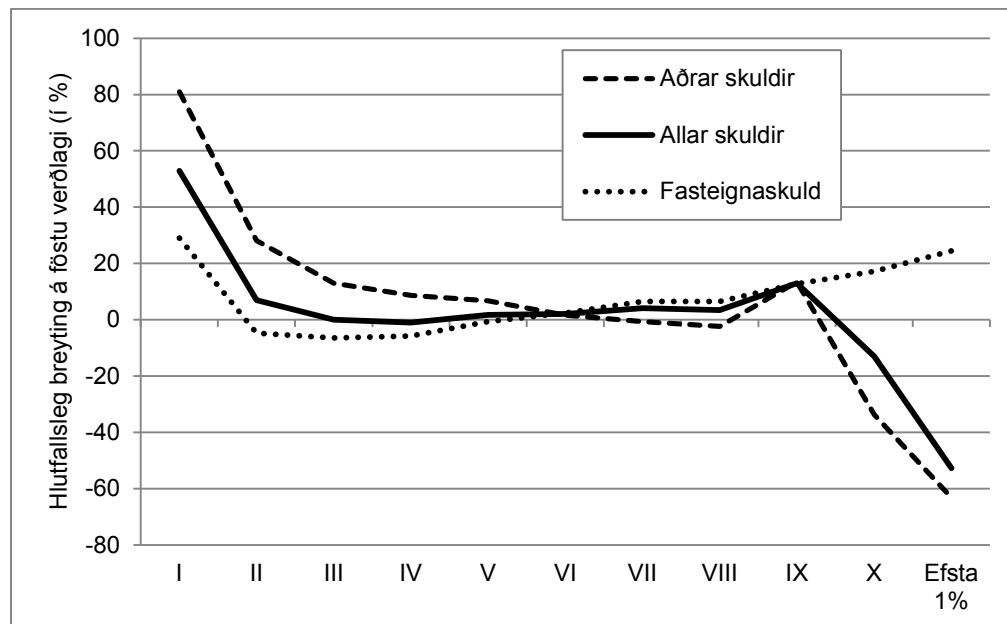
Mynd 13: Þróun verðmæta fasteigna og annarra eigna eftir tekjuhópnum, 2007 til 2010. Fast verðlag.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Þar má sjá að á meðan fasteignir lækkuðu að verðmæti í öllum tekjuhópum og hlutfallslega mest í þeim tekjuhærri, þá var þróun verðmæta annarra eigna verulega frábrugðin því. Í lægri og milli tekjuhópnum jukust aðrar eignir að verðmæti um 10-30%, en hjá þeim 20% sem hæstu tekjurnar höfðu lækkuðu verðmæti annarra eigna verulega. Þar gætir væntanlega áhrifa hlutabréfaeignar mun meira en hjá tekjulægri hópnum. Verð hlutabréfa féll gríðarlega alveg frá hausti 2007 og fram yfir bankahrun, og hlutabréfaeign í bönkunum, sem var væntanlega algeng meðal efnafólks, hrundi alveg með

gjaldþrotum þeirra. Þær eignir höfðu á hinn bóginn blásið út með ósjálfbærum hætti á árum bóluhagkerfisins.

Mynd 14 sýnir svo þróun skulda nánar eftir tekjuhópum í kjölfar hrunsins. Sýnd er breyting fyrir tímabilið frá 2007 til 2010, sundurgreint fyrir fasteignaskuldir og aðrar skuldir.



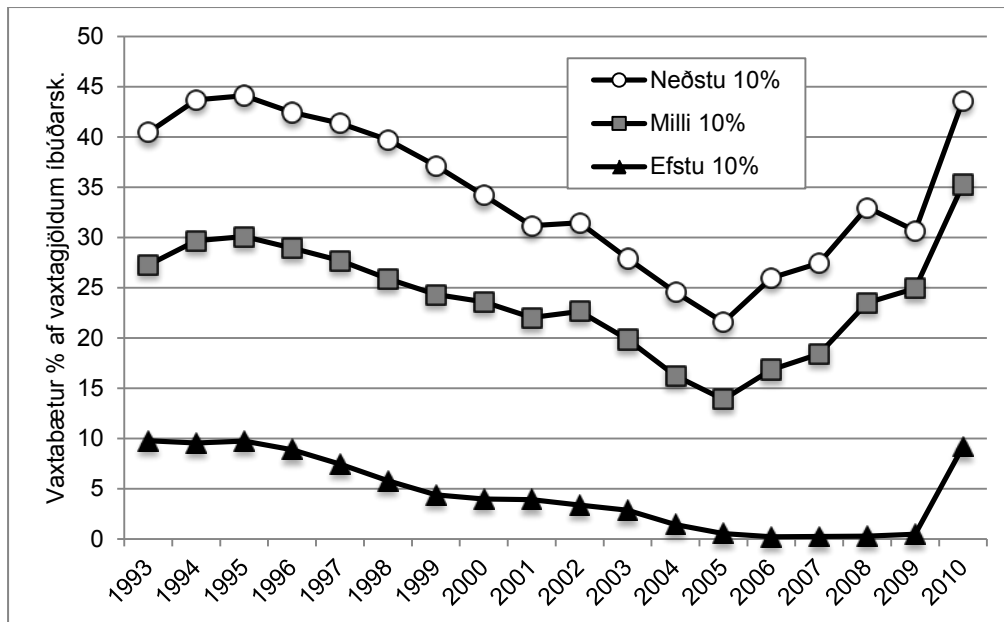
Mynd 14: Þróun fasteignaskulda eftir tekjuhópum, frá 2007 til 2010. Fast verðlag; sundurgreint eftir árum.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Fyrir þau 80% fjölskyldna sem lægri tekjur hafa var þróunin sú að skuldir jukust langmest á árinu 2008 en lækkuðu að raunvirði 2009 og 2010, meira seinna árið (sjá mynd IV 7 í viðauka). Mest var aukning annarra skulda (einkum bíla- og neyslulána) hjá lægsta tekjuhópnum (fasteignaskuldir jukust þar líka mikið), en að öðru leyti stóð skuldastaðan nokkurn veginn í stað hjá hópum II til IX. Þróunin var sem sagt með öðrum hætti hjá þeim allra tekjulægstu (þar sem skuldir jukust mikið) og þeim tekjuhæstu (þar sem skuldir, einkum aðrar en fasteignaskuldir, lækkuðu mikið). Hjá þeim tekjuhæstu jukust fasteignaskuldir en aðrar skuldir lækkuðu mikið, eða allt að 60% hjá tekjuhæsta 1% fjölskyldna.

### III.2 Þróun vaxtabóta og niðurgreiðsla vaxtakostnaðar

Áður var fram komið að niðurgreiðsla vaxtakostnaðar vegna húsnæðisskulda var verulega aukin eftir hrun, einkum fyrir árið 2010 (sjá mynd 8 hér að framan). Vaxtabæturnar fóru upp í það að greiða hátt í þriðjung af vaxtakostnaði vegna fasteignalána fjölskyldna að jafnaði. Hér skoðum við þessa þróun nánar eftir tekjuhópum. Á mynd 15 er sýnt hvernig vaxtabætur, sem hlutfall af vaxtakostnaði fasteignalána, þróuðust frá 1993 til 2010 í þremur tekjuhópum: lágtekjuhópi (tekjulægstu 10% fjölskyldna); millitekjuhópi (hópur V) og hátekjuhópi (tekjuhæstu 10% fjölskyldna).



Mynd 15: Vaxtabætur sem hlutfall af vaxtagjöldum húsnæðisskulda í þremur tekjuhópum (lágtekjufólk, millitekjufólk og hátekjufólk), frá 1993 til 2010. Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

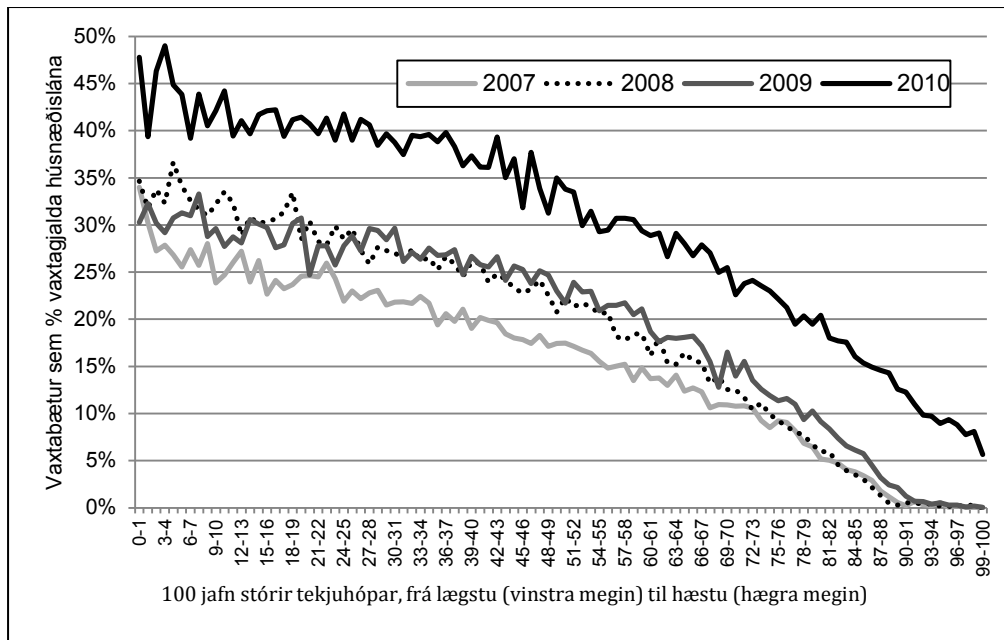
Mynd 15 sýnir ekki aðeins hversu mikið niðurgreiðsla húsnæðislánakostnaður var aukinn eftir hrun (raunar var það byrjað 2006 með breytingum á reiknireglum vaxtabótanna). Myndin sýnir einnig á skýran hátt hvernig vaxtabótunum var beitt til að milda áhrif kreppunar á skuldabyrði lágtekjuhópa og millitekjuhópa sérstaklega, um leið og hæstu tekjuhópar fengu lítið (þó kom smá hækkun til efstu 10% fjölskyldna á árinu 2010).

Þannig er ljóst að hækkun vaxtabóta var ekki bara almenn aðgerð heldur beindist sérstaklega að tekjulægri fjölskyldum, vegna þeirra reiknireglna sem gilda um bæturnar. Þær lögðu því þung lóð á þær skálar sem miðuðu að því að milda kreppuáhrifin á viðkvæmari fjölskyldur og heimili.

Myndin sýnir einnig á skýran hátt hvernig stuðningur við húsnæðis kaup bæði þeirra tekjulægstu sem og við fjölskyldur með millitekjur var að rýrna jafnt og þétt frá 1995 til 2005. Það var hluti af stefnubreytingu ríkisstjórna Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks um að draga úr frádráttum í skattkerfinu, sem snerti í senn vaxtabætur, barnabætur og persónufrádrátt eða skattleysismörkin. Þær aðgerðir leiddu til verulega aukinnar skattbyrði lágtekjuhópa, eins og sýnt var í fyrri skýrslunni um áhrif hrunsins á lífkjör þjóðarinnar (sjá einnig Stefán Ólafsson 2007).

Mynd 16 sýnir á ítarlegri hátt hvernig þróun vaxtabótanna (sem % vaxtakostnaðar vegna fasteignalána) varð frá 2007 til 2010, ár fyrir ár, eftir 100 jafn stórum tekjuhópum (e: *percentiles*). Lægstu tekjuhóparnir eru vinstra megin á myndinni en þeir tekjuhæstu eru hægra megin. Hver hópur er 1% af fjölskyldum (hjónum og sambúðarfólki). Myndin sýnir hvernig vaxtabæturnar dreifast á tekjuhópum eitt hundruð, þannig að mest fer til lægstu hópa og síðan dregur úr stuðningnum jafnt og þétt eftir því sem tekjurnar hækka.

Myndin sýnir einnig vel hvernig stuðningur var aukinn á árunum eftir hrun, mest árið 2010 (sem kom til framkvæmda með skattauppgjöri á árinu 2011 fyrir tekjuárið 2010).



Mynd 16: Þróun niðurgreiðslu vaxtabóta vegna húsnæðislána frá 2007 til 2010, eftir 100 tekjuhópum, frá lægstu tekjum (vinstra megin á myndinni) til hinna hæstu (hægra megin). Vaxtabætur sem % af vaxtagjöldum húsnæðislána.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

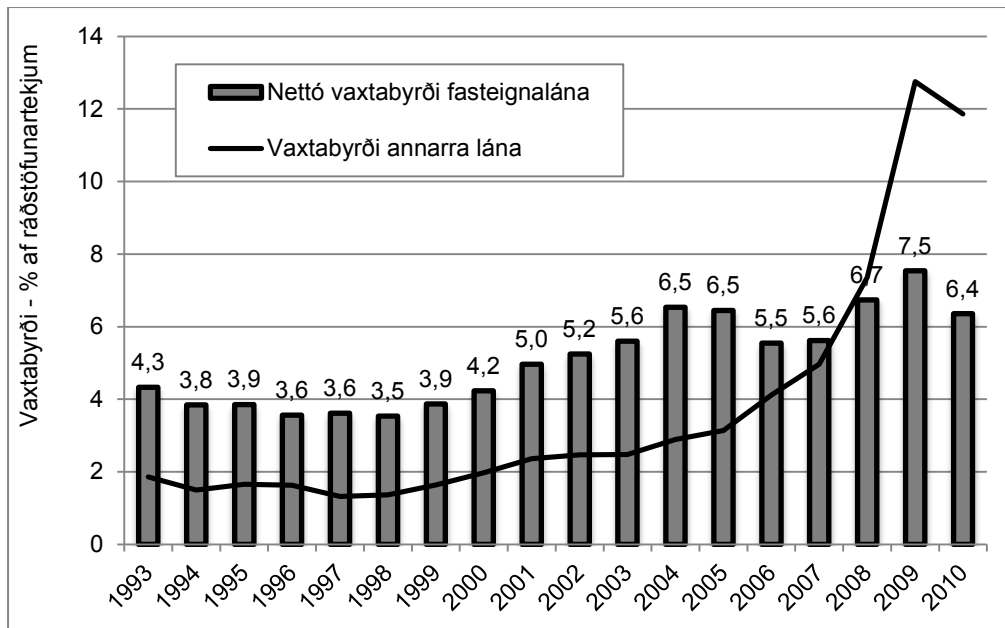
Í allra lægstu tekjuhópum var ríkið að greiða um 45% af vaxtagjöldum viðkomandi heimila árið 2010. Umtalsverður hluti lægri tekjuhópa (rúmlega 25% fjölskyldna) var þá með um og yfir 40% af vaxtagjöldum í vaxtabætur. Þegar komið er up fyrir millitekjuhópana dregur allhratt úr niðurgreiðslunum uns þær nálgast 5% í allra efsta tekjuhópnum.

Þarna kemur því glögglega í ljós að hækkun vaxtabótanna 2011 (fyrir tekjuárið 2010) nýttist lægstu tekjuhópunum mest og millihópar nutu þess einnig í miklum mæli, en hátekjuhópar fengu minnst. Þessi stuðningsaðgerð hefur því haft umtalsverð jöfnunaráhrif á tekjuskiptinguna.

### III.3 Vaxtabyrði í ólíkum tekjuhópum

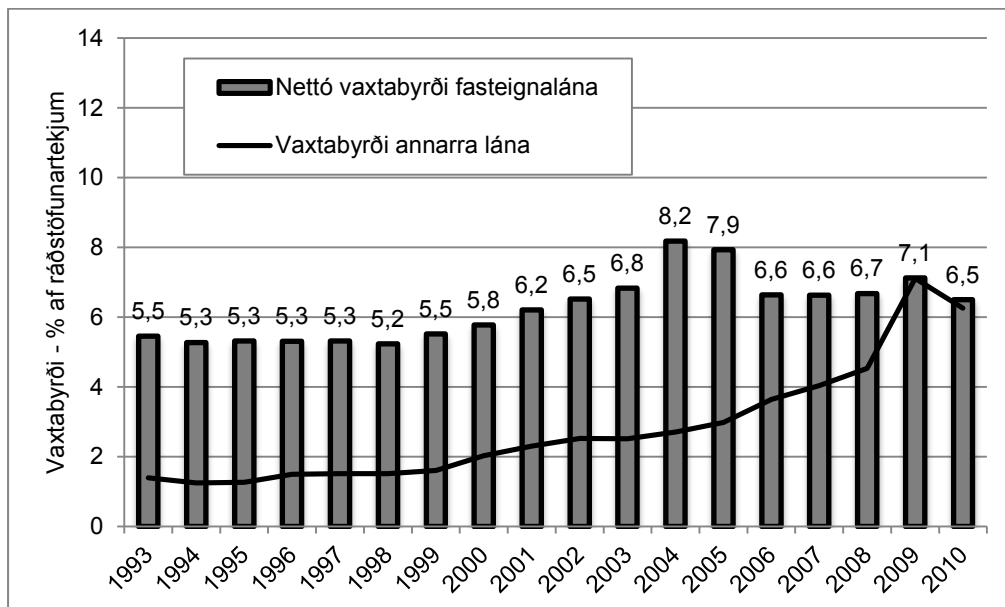
Skuldir voru misjafnar í tekjuhópunum og því þarf einnig að skoða hvernig vaxtabæturnar nýttust til að létta greiðslubyrðina sem fyrir var. Það er gert í næsta hluta, fyrir þrjá tekjuhópa. Fyrst skoðum við lágtekjufólk (tekjulægstu 10% fjölskyldna) á mynd 17. Þar má sjá að skuldabyrði (nettó vaxtagjöld sem hlutfall af ráðstöfunartekjum fjölskyldna) vegna annarra lána (bílalána og neyslulána) nálgast það að vera tvöföld skuldabyrðin vegna húsnæðislána eftir hrun, eða um og yfir 12%. Skuldabyrði vegna fasteignalána fór lítillaga árið 2009 yfir það sem verið hafi 2004 og 2005 í þessum hópi, en með hinni auknu niðurgreiðslu 2010 fór skuldabyrðin hjá lágtekjufólkinu niður fyrir það sem verið hafði 2004-5.

Byrðin af öðrum lánnum en húsnæðislánnum var þannig afgerandi stærsti hluti skuldabyrðarinnar hjá lágtekjufólkinu.



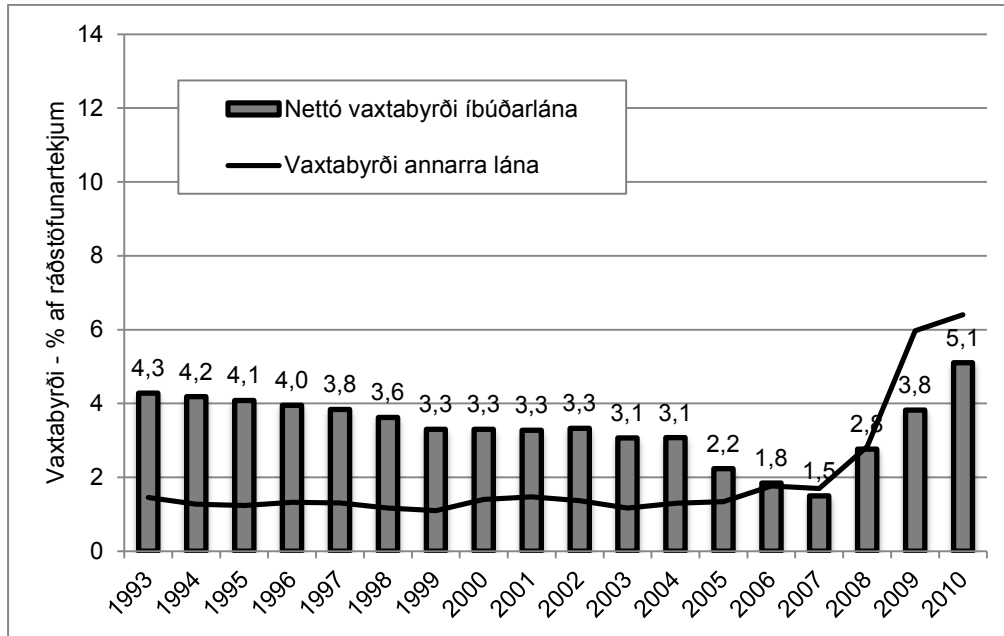
Mynd 17: Þróun á vaxtabyrði **lágtekjuheimila** (tekjulægstu 10% heimila) frá 1993 til 2010: Fasteignalán og önnur lán aðgreind. Vaxtagjöld sem % af ráðstöfunartekjum. Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Á mynd 18 má sjá hvernig útkoman var hjá millitekjuhópunum. Þar voru önnur lán (bílalán og neyslulán) ekki nærri jafn stór hluti skuldabyrðarinnar almennt og hjá lágtekjufólkinu. Í þeim hópum koma vaxtabæturnar vel að notum og skuldabyrði fasteignalána var árið 2010 orðin minni en verið hafði öll árin frá 2003 til 2009, en allra hæst var skuldabyrði fasteignalána á árunum 2004 og 2005, vegna óvenju lágra vaxtabóta þau árin.



Mynd 18: Þróun á vaxtabyrði **millitekjuheimila** (þau 10% heimila sem eru í miðju tekjustigans) frá 1993 til 2010: Fasteignalán og önnur lán aðgreind. Vaxtagjöld sem % af ráðstöfunartekjum. Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Þessi útkoma hjá millitekjufólki er athyglisverð í ljósi umræðu um stökkbreyttar skuldir og forsendubresti. Í reynd var það svo að skuldavandi heimilanna var að langmestu leyti orðinn til fyrir hrun bankanna og staðan hefur síðan batnað verulega eftir hrun, bæði með hinum sértæku úrræðum, almennum aðgerðum, afskriftum og stórauðnum vaxtabótum.



Mynd 19: Þróun á vaxtabyrði **hátekjuheimila** (þau 10% heimila sem hæstar tekjur hafa) frá 1993 til 2010: Fasteignalán og önnur lán aðgreind. Vaxtagjöld sem % af ráðstöfunartekjum.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

Að lokun skoðum við stöðu hátekjuhópa á sama hátt (mynd 19). Þar var skuldabyrði, bæði vegna fasteignalána og annarra lána markvert minni en í lægri tekjuhópunum. Þar er fólk almennt með dýrari eignir en virðist oft eiga stærri hluta í þeim og því ráða almennt betur við skuldabyrðarnar. Skuldabyrði þessa hóps fór þó markvert upp eftir hrun.

Á heildina lítið var skuldabyrði heimilanna almennt orðin að vandamáli fyrir hrun bankanna í október 2008. Um 85% af heimilum sem lentu í alvarlegum greiðsluvanda á árinu 2009 (þegar hámarkinu var náð), voru þegar komin í vanda fyrir hrun bankanna.

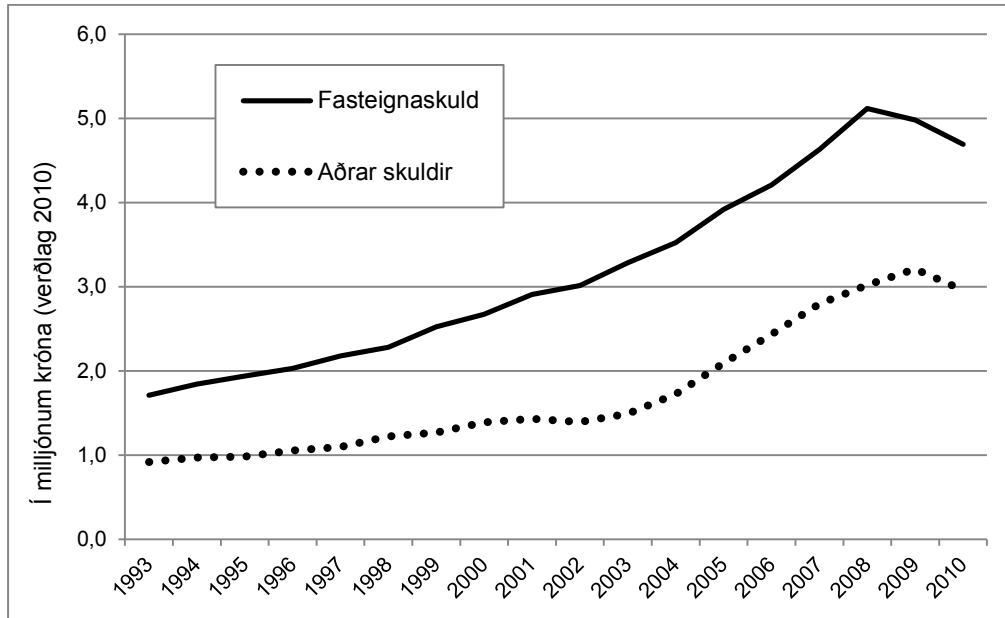
Verðmæti eigna hafði aukist mikið á árum bóluhagkerfisins fyrir hrun, frá um 2003 til 2007, langmest hjá fólki í hæstu tekjuhópum. Hátekju- og stóreignafólk hagnaðist þannig vel á bóluhagkerfinu þrátt fyrir hrunið, því mikið stóð eftir af eignum hjá þeim, en lágtekjufólk naut engrar nettóaukningar á eignum sínum á tímabilinu.

Skuldaúrræði stjórnvalda og fjármálastofnana, auk gengislánadóma, lækkuðu heildarskuldir heimila að jafnaði um 15% frá 2009 til 2011, mest hjá þeim sem versta eiginfjárstöðu og lægri tekjur höfðu. Áhrif gengislánadómanna dreifðust þó víðar á tekjuhópa. Veruleg hækkun vaxtabóta, einkum á árinu 2010 (greitt við uppgjör skattaársins í ágúst 2011) létti skuldabyrði heimila umtalsvert, mest í lægri og milli tekjuhópum.

Mótvægisáðgerðir hafa þannig haft umtalsverð áhrif á skuldir og greiðslubyrði heimilanna eftir að hámarki vandans var náð á árinu 2009.

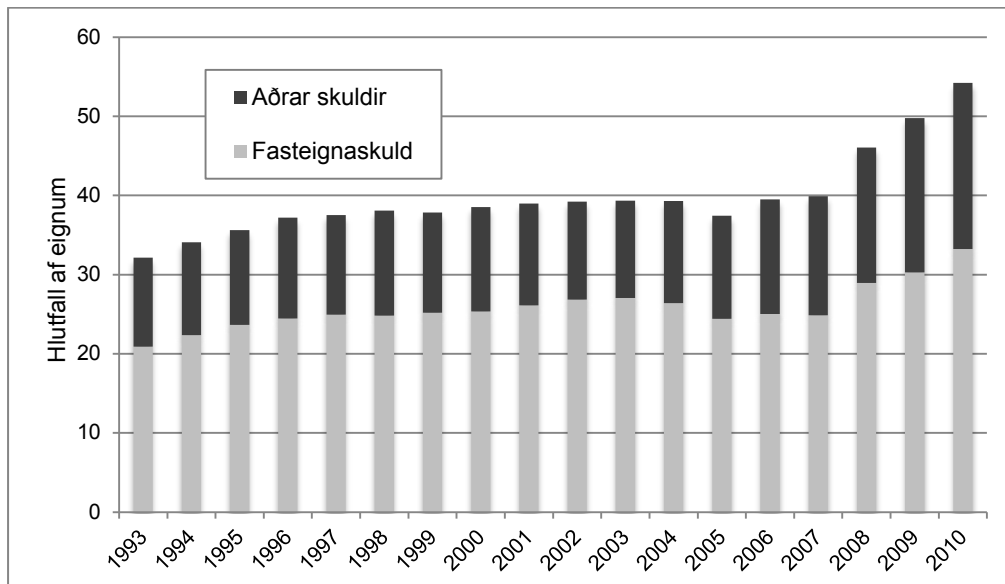
Byrðin hefur lést enn frekar á árinu 2012, bæði vegna frekari framkvæmda á skuldaúrræðunum og með hækkun ráðstöfunartekna 2011 og 2012.

### Viðauki við kafla III – Frekari talnagögn



Mynd III.1: Þróun skulda heimilanna frá 1993 til 2010: Fasteignaskuldir og aðrar skuldir á mann. Verðlag ársins 2010.

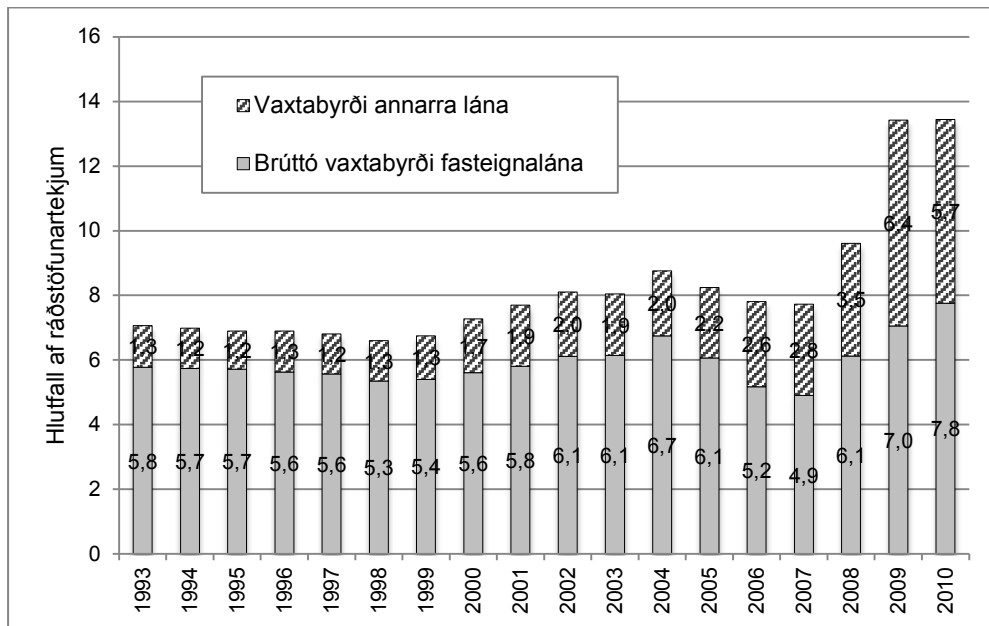
Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra



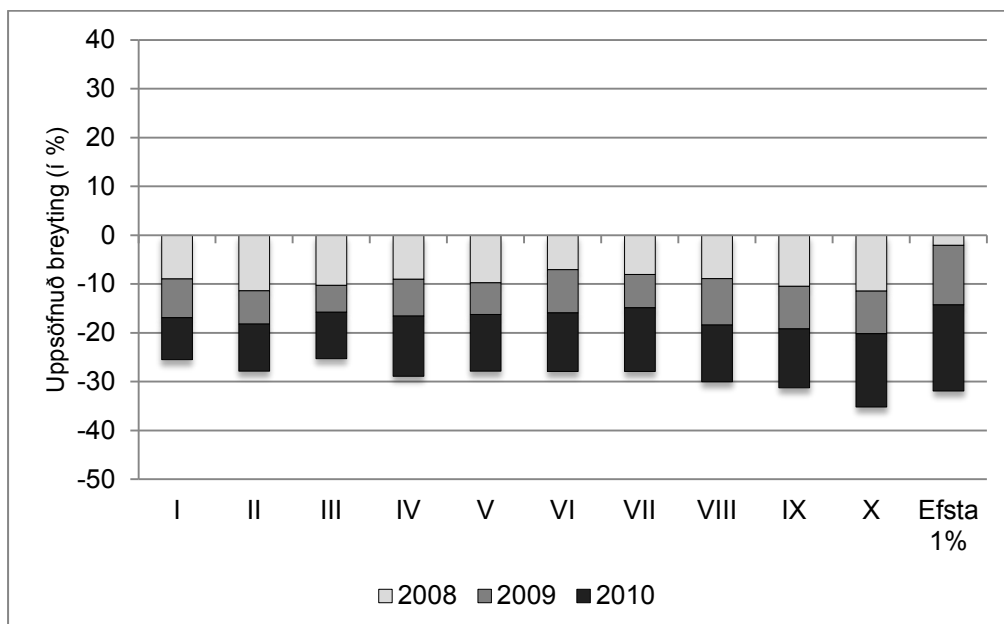
Mynd III.2: Hlutfall skulda af heildareignum 1993 til 2010: Fasteignaskuldir og aðrar skuldir aðgreindar.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

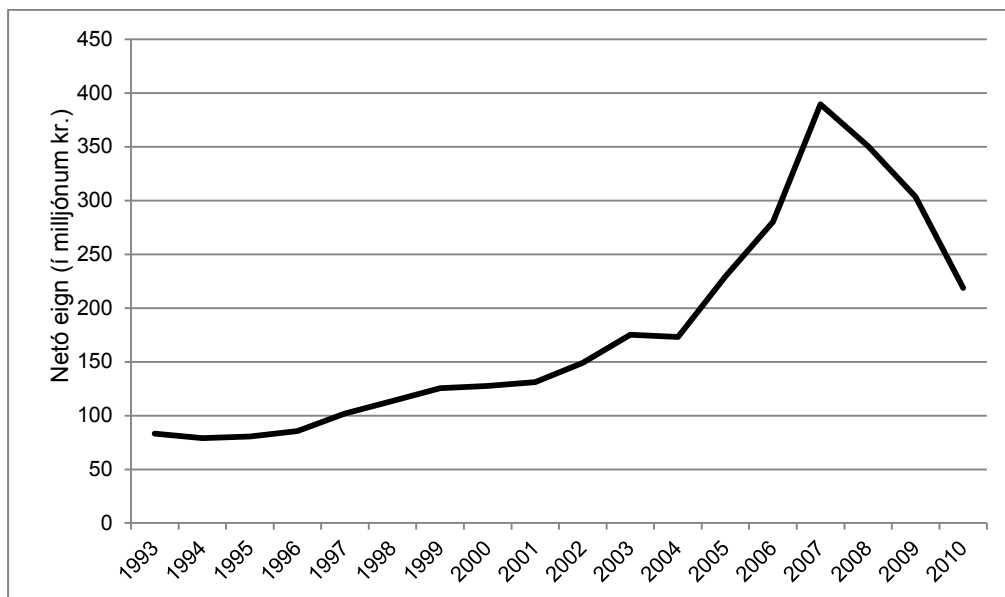




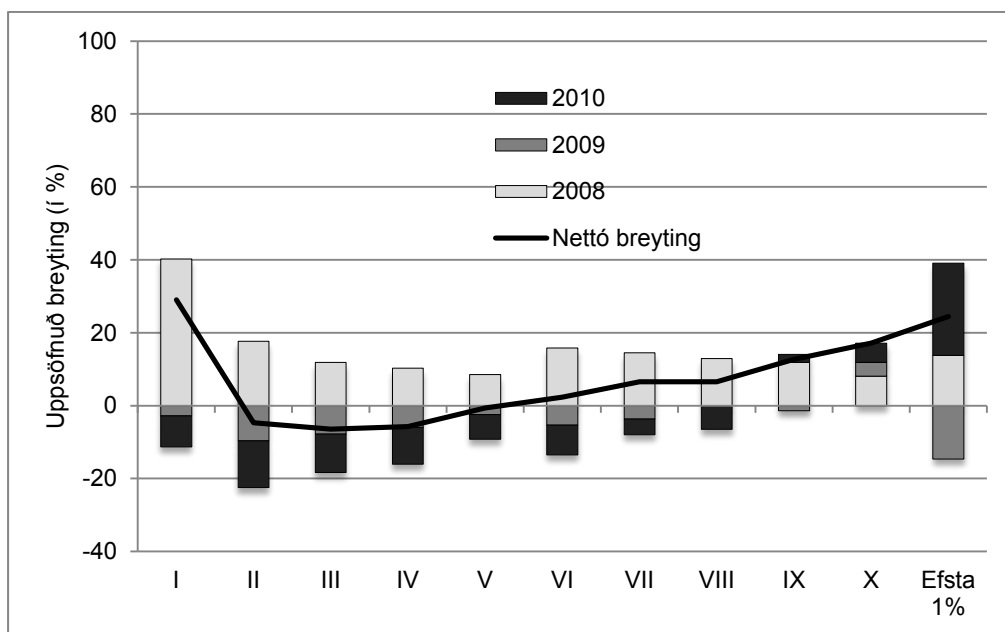
Mynd III.3: Vaxtagjöld sem % ráðstöfunartekna 1993 til 2010: Brúttó vaxtagjöld vegna fasteignalána og vegna annarra lána aðgreind.  
 Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra



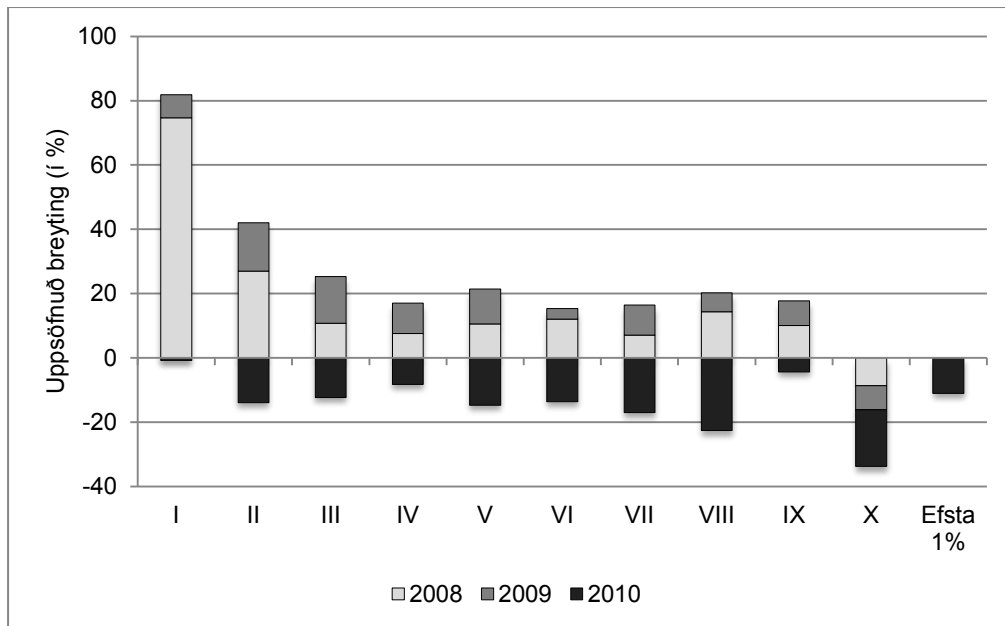
Mynd III.4: Breyting verðmæta fasteigna í ólíkum tekjuhópum, frá 2007 til 2010. Fast verðlag; sundurgreint eftir árum.  
 Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra



Mynd III.5: Þróun nettó eigna tekjuhæsta 1% fjölskyldna 1993 til 2010, í milljónum króna á föstu verðlagi 2010.  
 Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

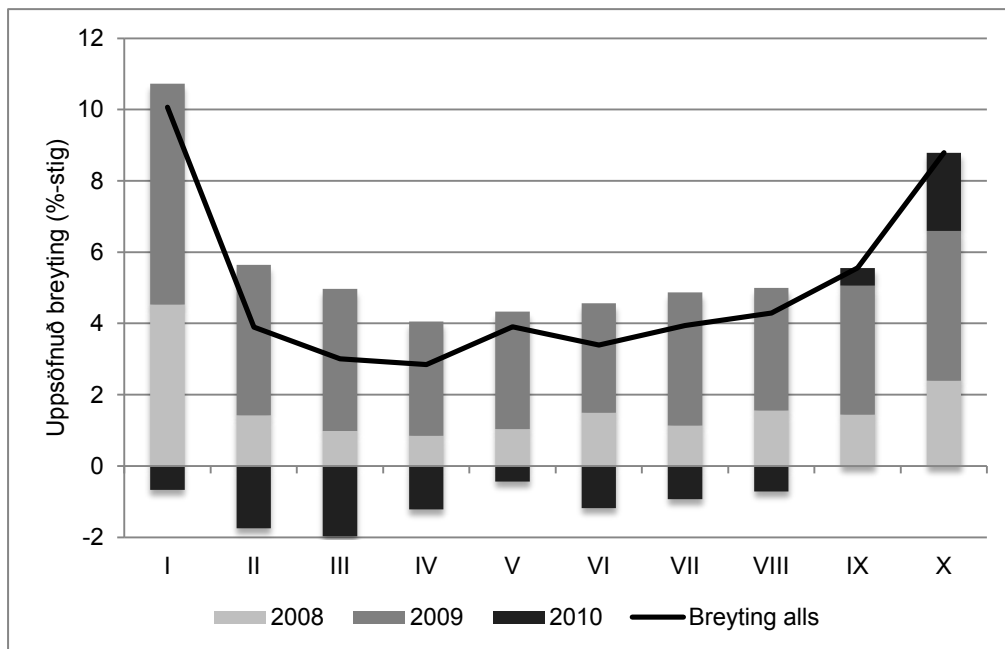


Mynd III.6: Þróun fasteignaskulda eftir tekjuhópum, frá 2007 til 2010. Fast verðlag; sundurgreint eftir árum.  
 Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra



Mynd III.7: Þróun skulda, annarra en fasteignaskulda, frá 2007 til 2010. Fast verðlag; greint eftir árum.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra



Mynd III.8: Breyting á vaxtabyrði í kreppunni, 2007 til 2010 (í %-stigum). Öll vaxtagjöld sem hlutfall af ráðstöfunartekjum hjóna.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra

## IV. Fátækt fyrir og eftir hrun

Kjör heimilanna versnuðu vissulega mikið eftir hrun, eins og útlistað var ítarlega í fyrri skýrslu okkar um áhrif hrunsins á lífskjör þjóðarinnar (Skýrsla I: *Umfang kreppunnar og afkoma ólíkra tekjuhópa*). Hins vegar kom þar fram að kjör lægri tekjuhópa versnuðu minna hlutfallslega en kjör þeirra hærra, að minnsta kosti eins og það mælist í þróun ráðstöfunartekna fjölskyldna. Ráðstöfunartekjur tekjulægstu 10% fjölskyldna lækkuðu samt um nálægt 9% frá 2008 til 2010. Þeir sem misstu vinnuna og urðu atvinnulausir fengu að öðru jöfnu stærsta skellinn, ekki síst ef báðar fyrirvinnur heimilis urðu fyrir því. Ef þar gætti einnig mikillar skuldabyrðar varð vandinn gríðarlegur. Því má ætla að fátækt í öllum venjulegum skilningi þess hugtaks hafi aukist. Í öllu falli jukust fjárhagsþrengingar margra heimila, ekki eingöngu þeirra sem lægstu tekjurnar höfðu.

Tvær megin leiðir eru notaðar til að meta fátækt á Vesturlöndum. Annars vegar er það sem kallað er afstæð fátækt og mælir stærð lágtekjuhópsins sem hefur minna en helming eða minna en 60% af miðtekjum fjölskyldna á mann. Hins vegar eru beinni mælingar á því sem kallað er algild fátækt og miðast meira við framfærslukostnað og getu heimila til að standa undir lágmarksframfærslu fjölskyldumeðlima. Í þessum kafla sýnum við algeng gögn um afstæða fátækt en í þeim næsta eru vísbendingar um algilda fátækt eða fjárhagsþrengingar fjölskyldna.

Þar eð lægri tekjuhópum var hlíft við kjaraskerðingu vegna hrunsins að hluta, umfram miðtekjufólk og hærra tekjuhópa, með mótvægisaðgerðum stjórnvalda, varð möguleiki á því að afstæð fátækt myndi ekki aukast að marki eftir hrun og jafnvel minnka hjá einhverjum hópum. Það varð og raunin eins gögn í þessum kafla sýna. Hins vegar jukust fjárhags- og afkomuþrengingar umtalsvert víða og voru lægri tekjuhópar vissulega viðkvæmir fyrir því, enda minna borð fyrir báru þar en hjá hærra tekjuhópum. Það sýnir sig enda í næsta kafla að fjárhagsþrengingar jukust umtalsvert frá 2007 til 2010 en virðast vera að minnka á ný frá 2011.

### IV.1 Einkenni fátæktar fyrir og eftir hrun

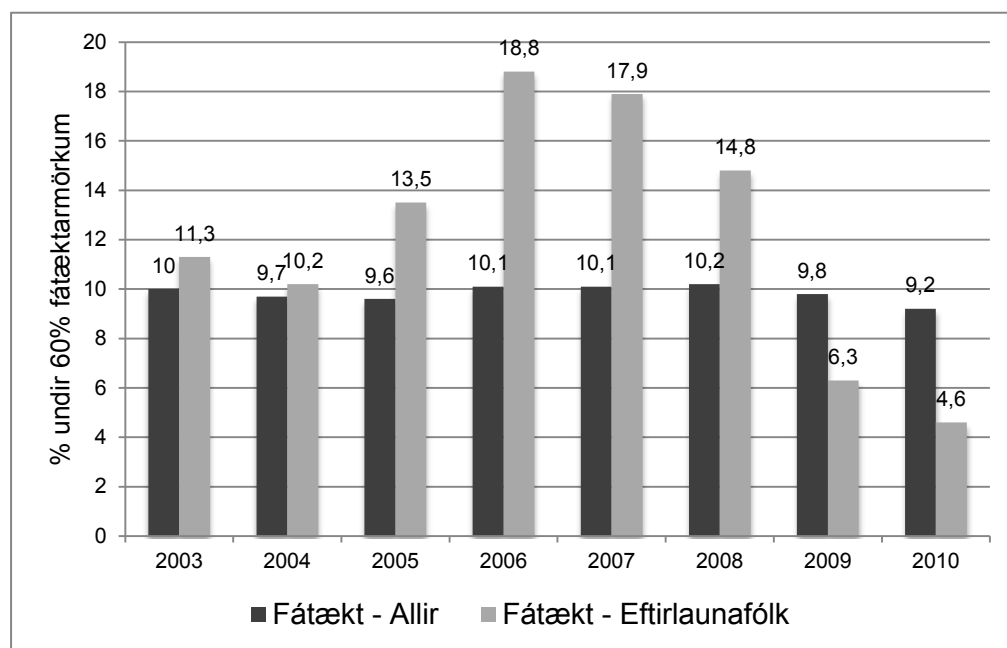
Á mynd 20 eru sýndir hinir venjulegu afstæðu mælikvarðar á fátækt sem Hagstofan gerir samkvæmd samræmdri aðferðafræði Eurostat. Þar er sýnt hlutfall allra heimila sem eru undir 60% fátæktarmörkum (sem Hagstofan kallar "lágtekjumörk"), frá 2003 til 2010.

Þessar kannanir eru gerðar árlega og stuðst er við tekjuupplýsingar úr skattframtölum frá árinu á undan. Þannig eru niðurstöður fyrir 2010 birtar á árinu sem tölur fyrir 2011, þó tölurnar komi frá árinu á undan. Einnig er sýnt á myndinni fátæktarhlutfall fyrir eftirlaunafólk, þ.e. þá sem eru hættir reglulegri vinnu á vinnumarkaði og lifa einkum af lífeyristekjum og fjármagnstekjum.

Mikilvægt er þó að hafa í huga að þessi fátæktarmæling er mat á afstæðri fátækt (relative poverty) en ekki algild fátækt (absolute poverty). Það þýðir að fátæktarhlutfallið mælir í raun stærð þess lágtekjuhóps sem er í tiltekinni fjarlægð frá miðtekjum (þ.e. um eða innan við 60% af miðtekjum). Þetta mat hefur annmarka, til dæmis þegar miðtekjurnar hafa lækkað, eins og gerðist eftir hrun hér á landi. Ef lágtekjuhóparnir hafa lækkað hlutfallslega jafn mikið

Þá telst afstæð fátækt ekki hafa aukist, þó allir hafi fengið lækkaðar ráðstöfunartekjur. Þetta segir því í raun meira um þróun tekjuskiptingarinnar en raunverulegar fjárhagsbyrðar heimila. Þess vegna er líka mikilvægt að skoða aðra mælikvarða á fátækt og þrengingar, eins og gert er í næsta kafla.

Eins og myndin sýnir hefur hið almenna fátæktarlutfall á Íslandi verið í kringum 10% lengst af frá því þessar kannanir hófust. Eftir hrun, á árunum 2009 og 2010, lækkar fátæktarlutfallið hins vegar lítillega og árið 2010 er það lægra en verið hefur frá því þessar mælingar hófust, eða í 9,2%. Ástæðan fyrir þessu eru ofanefndar mótvægisaðgerðir stjórnvalda og einnig það að miðtekjurnar hafa lækkað. Þetta er athyglisverð þróun sem segir að lægstu tekjuhóparnir, þeir sem eru í mestri hættu á að lenda í fátækt, hafa dregist minna niður en millihóparnir og aðrir sem ofar eru í tekjustiganum.



Mynd 20: Umfang fátæktar á Íslandi, 2003 til 2010. Allir og eftirlaunafólk.

Heimild: Hagstofa Íslands

Hitt sem er athyglisvert á mynd 20 er þróun stærðar þess hóps eftirlaunafólks sem er í hættu á að lenda í fátækt (fara niður fyrir 60% lágtekjumörk Hagstofunnar). Það hlutfall jókst verulega frá um 11% árið 2003 og upp í 18-19% á árunum 2006 og 2007, sem þýðir að þessi hópur hafi verið að dragast afturúr miðtekjuhópnum á þessum tíma. Enn athyglisverðari er þróunin hjá eftirlaunafólki eftir hrun, því þá lækkar fátæktarlutfallið verulega, úr þessum 18-19% niður í 4,6% árið 2010. Þetta er óvenju mikil lækkun, bæði hér á landi og í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir.

Megin ástæða þessarar lækkunar fátæktaráhættu hjá eldri borgurum, nánar tiltekið hjá eftirlaunafólki, er sú að lífeyrslágmark almannatrygginga (lágmarksframfærsluviðmiðið) hækkaði verulega, fyrst í september 2008 og síðan um 20% í byrjun árs 2009. Það hafði þau áhrif að eldri borgarar með lágar tekjur voru varðir gegn verulega aukinni áhættu á að lenda í fátækt eftir hrun. Í reynd var mörgum þeirra lyft upp fyrir fátæktarmörk með þessari hækkun lífeyrslágmarksins.

Hins vegar voru skerðingar lífeyris í almannatryggingakerfinu gagnvart lífeyrisþegum með hærri tekjur auknar, einkum frá 1. júlí 2009, sem hafði

öndverð áhrif á tekjur eftirlaunafólks sem hafði hærrí tekjur, t.d. úr lífeyrissjóðum. Um þetta verður nánar fjallað í seinni hluta þessa kafla. Þarna gætir hins vegar mótvægisáðgerðar stjórnvalda sem bætti sérstaklega hag lágtekju-lífeyrisþega eftir hrun. Það snerti sérstaklega fólk sem hafði lítinn rétt í lífeyrissjóðum. Öryrkja og eldri ekkjur eru mikilvægir hópar sem þarna voru að hluta varðir gegn neikvæðum áhrifum hrunsins.

Næst skoðum við nánar hvernig afstæð fátækt þróaðist í einstökum þjóðfélagshópum öðrum, í töflu 2.

Fyrir hrun var hættan á að lenda undir 60% fátæktarmörkum heldur meiri hjá konum en körlum, en eftir hrun hefur það verið jafnara. Fátæktarhlutföll aldurshópa breyttust ekki mikið, utan hjá þeim elstu eins og þegar er fram komið, en þeir skera sig mjög frá öðrum aldurshópum í þessum efnun.

Tafla 2: Þróun fátæktar frá 2003 til 2010 í helstu þjóðfélagshópum. Hlutfall hvers hóps sem er undir 60% fátæktarmörkum.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Alls</i>	10	9.7	9.6	10.1	10.1	10.2	9.8	9.2
Karlar	8.9	9.3	8.2	8.4	9	8.8	8.7	8.1
Konur	10	9.5	9.5	10.3	10.1	11.1	8.6	8.3
<i>Aldur:</i>								
0-17	11.5	10.1	11.6	11.9	11.2	9.9	12.6	11.2
18-24	16.3	16.9	12.8	11.8	12.5	15.7	16.3	14.2
25-49	9.5	9.3	9.1	8.8	9	9.7	10	10.1
50-64	4.5	5.8	4.2	5.5	5.7	6.6	4.9	5.2
65+	10.3	9.2	11.8	15.1	15	12.4	4.9	4.3
<i>Staða á vinnumarkaði:</i>								
Starfandi	6.9	7.9	6.6	7	6.7	7.7	6.6	6.4
Ekki í vinnu	16.1	14	16.2	17.2	18.9	17.4	13.6	12.3
Atvinnulausir	27.1	26.1	13.8	20.6	25.1	29.3	25.5	21.8
Eftirlaun	11.3	10.2	13.5	18.8	17.9	14.8	6.3	4.6
Aðrir utan vinnu	18.7	16.6	18.7	15.5	19.5	18.5	14.5	14.1
<i>Fjölskyldugerðir: Án barna</i>								
Heimili án barna	10.2	11.2	8.9	10.9	11.6	13.2	9.6	9.1
Einn á heimili, undir 65	20.5	23.6	12.6	17.7	20.4	25.9	23.2	25.2
Einn á heimili, 65 og eldri	24.3	22.6	27.6	43	35.8	31	12.7	7.7
Ein á heimili, kona	23.5	22.5	19.5	31.3	28.6	33.2	16.1	16
Einn á heimili, karl	20.4	24.1	15.6	21.5	22.4	22.4	23.2	22.5
Tveir fullorðnir undir 65, engin börn	8.1	9.7	6.8	7	6.8	9.5	6.8	5.8
<i>Fjölskyldugerðir: Með börnum</i>								
Heimili með börn	10	8.9	10	9.6	9.1	8.3	10	9.3
Einstætt foreldri með barn eða börn	21.9	14.7	27	23.3	28	22.8	30.1	28.4
Tveir fullorðnir með 1 barn	7.5	7.6	9.7	6.3	6	5.8	5.8	6.8
Tveir fullorðnir með 2 börn	7.2	8.3	6.1	7.3	3.8	4.2	5.8	6.9
Tveir fullorðnir með 3 börn eða fleiri	12.1	10.9	10.2	12.1	12.9	10.3	12	8

Heimild: Hagstofa Íslands

Ekki er markverð breyting á fátæktaráhættu eftir hrun hjá þeim sem eru starfandi, en áhættan var heldur lækkandi þó breytingin sé lítil og væntanlega innan skekkjumarka. Ef við lítum hins vegar á þá sem eru atvinnulausir á hverjum tíma þá voru þeir með hátt fátæktarhlutfall á árunum 2003-4. Það lækkaði síðan mikið á árinu 2005 en hækkaði svo stig af stigi upp í hámark árið 2008 (29,3%). Eftir hrúnið lækkaði það aftur og endaði árið 2010 í 21,8%. Það tengist að hluta hækkan atvinnuleysisbóta eftir hrun en önnur atriði koma

líka við sögu, því fátæktarhlutfall slíkra hópa er metið á grundvelli heimilistekna viðkomandi. Þróun annarra tekjubátta heimilisins hefur líka áhrif.

Aðrir sem eru ekki starfandi eða utan vinnu (fólk á vinnualdri) sýna einnig minnkandi fátæktaráhættu eftir hrun og eru báðir hópar þeirra með lægra fátæktarhlutfall 2010 en á fyrri árunum.

Heimili án barna sýna lækkun fátæktaráhættu úr 13,2% árið 2008 í 9,1% 2010. Hið sama á við um heimili tveggja fullorðinna undir 65 ára sem ekki hafa börn á heimilinu, en þar lækkaði fátæktarhlutfallið úr 9,5% í 5,8%.

Athyglisvert er að heimili með börn sýna litlar breytingar á umfangi fátæktar eftir hrun. Þau nutu ekki sambærilegrar fátæktarverndar og t.d. eftirlaunafólk, en fátækt jókst þar heldur ekki, þó við slíku hefði mátt búast eftir hrun. Einstæðir foreldrar eru sérstakega viðkvæmur hópur gagnvart fátækt og þrengingum, hvort sem er í kreppu eða góðæri. Fátæktarhlutfall þess hóps hefur sveiflast all mikið á tímabilinu (enda skekkjumörk þeirra há í úrtakskönnunum). Hvorki er hægt að segja með vissu að fátæktaráhætta hjá þeim hafi aukist eða minnkað eftirhrun, en hæst var áhættan á árinu 2009 og næsthæst 2010 og 2007, en þar á eftir kemur árið 2005. Í öllu falli eru vísbendingar um að einstæðir foreldrar hafi ef eitthvað er orðið fyrir aukinni áhættu á fátækt eftir hrun með því að bæði árin 2009 og 2010 eru í hærri kantinum.

Almennt má segja að barnafólk hafi staðið nokkuð svipað eftir hrun og fyrir hvað áhættu á að lenda undir 60% fátæktarmörkum. Þar eð sá hópur er viðkvæmur alla jafna hvað kjarastöðu snertir má setja spurningarmerki við hvort nógu mikið hafi verið gert til að verja þann hóp eftir hrun. Fjölskyldur með yngstu börnin voru einnig oft sá hópur sem fór illa út úr hruninu ef viðkomandi keyptu fasteign á bóluárunum, þegar verð var uppsprengt og fasteignaskuldir því meiri en áður hafði tíðkast.

Að þessu leyti hefðu stjórnvöld mátt beina meiri mótvægisaðgerðum gagnvart ungum barnafjölskyldum. Nú hefur hins vegar verið boðað að slíkt verði gert í fjárlögum ársins 2012 (fyrir árið 2013) og mun það skipta miklu máli til að létta byrðar sem tengjast bóluhagkerfinu og hruni kaupmáttar í kreppunni.

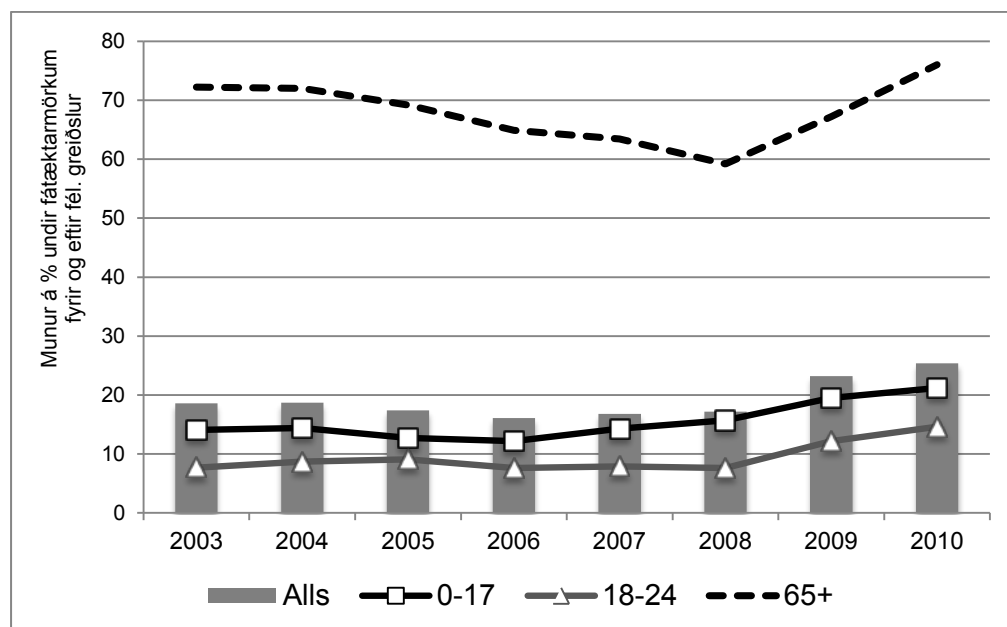
## IV.2 Hvað skýrir þróun fátæktar í hruninu?

Að öllu óbreyttu hefði fátækum fjölgað á Íslandi eftir hrun. Mynd 21 sýnir hins vegar hvernig félagslega velferðarkerfið fækkaði í reynd fátækum í meiri mæli en áður eftir að út í hrunið var komið.

Myndin sýnir muninn á stærð þess hóps sem lendir undir 60% fátæktarmörkum fyrir og eftir félagslegar greiðslur. Félagslegar greiðslur eru lífeyrir og bætur ýmiss konar, sem sérstaklega beinast að tekjulægri hópum. Munurinn, sem sýndur er á myndinni frá ári til árs, sýnir í raun hvernig félagslega kerfið lyftir fólki upp fyrir fátæktarmörkin. Jafnframt kemur skýrlega í ljós að fækkun fátækra með félagslegum mótvægisaðgerðum jókst mjög árin 2009 og 2010.

Árið 2006 var um 16% þjóðarinnar lyft upp fyrir fátæktarmörk af velferðarkerfinu, en árið 2010 var hlutfallið komið í 25,4. Hjá ungu fólki (0-17 ára) fór hlutfallið úr 12% og upp í 21% og hjá eldri borgurum úr 59% upp í 76%. Þar gætit auðvitað lífeyriskerfisins, sem skýrir hinar háu tölur fyrir eldri

borgara, en aukningin á fjölda þeirra sem var lyft upp fyrir fátæktarmörkin endurspeglar mikla hækkun lágmarksframfærsluþryggingar almannatrygginga. Það sýnir að velferðarkerfinu hafi verið beitt með þeim árangri að aftra umtalsverðri fjölgun fólks í fátækt, samkvæmt þessum venjulegu mælikvörðum sem notaðir er á því sviði.



Mynd 21: Hlutfallsleg fækkun fátækra 2003 til 2010. Munur á hlutfalli undir fátæktarmörkum fyrir og eftir félagslegar greiðslur, greint eftir aldurshópum. Heimild: Hagstofa Íslands

Þetta segir okkur að mótvægisáðgerðir í gegnum félagslega kerfið skiluðu umtalsverðum árangri í að afstýra enn meiri fátækt og þrengingum en þó urðu. Sérstaklega afgerandi er sveiflan hjá eldri borgurum, eins og reyndar er þegar komið fram í verulegri lækkun fátæktarhlutfalls hjá þeim. Lexían af þessum upplýsingum er hins vegar sú, að jafnvel í hópum þar sem fátækt var lítt breytt, þar hafði fjölgun fátækra verið aftrað með áhrifum félagslega kerfisins.

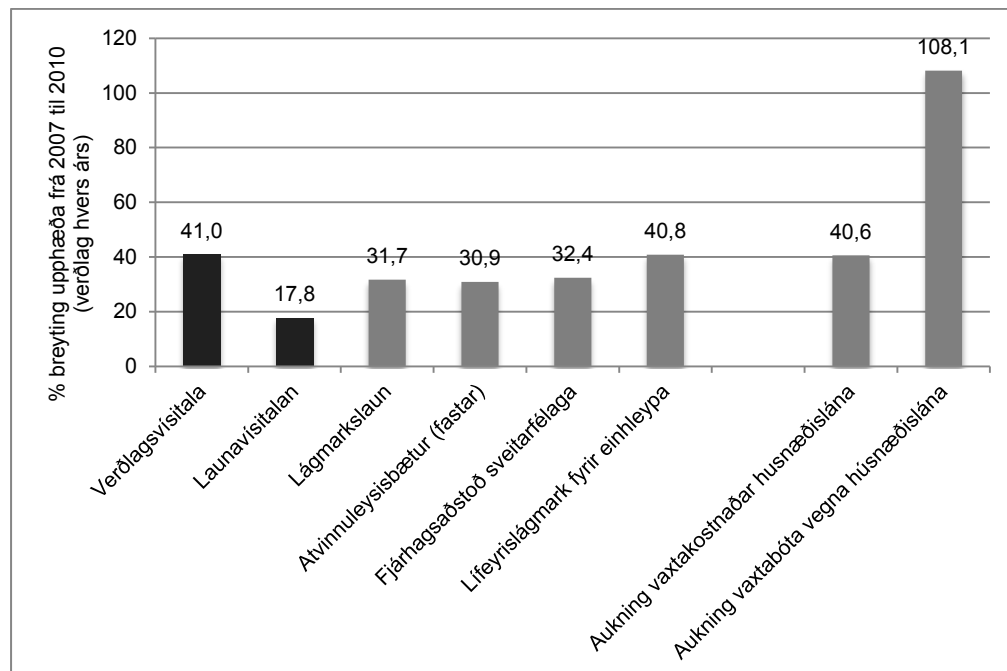
Á mynd 22 má sjá nokkur helstu dæmin um hækkun greiðslna sem sérstaklega beinast að lágtekjufólki, á tímabilinu frá 2007 til 2010. Þær skýra nánar þessa virkni félagslega kerfisins við að halda aftur af fátæktarþróun á þeim kjaraskerðingartíma sem varð eftir hrun.

Súlurnar á mynd 22 sýna uppsafnaða breytingu yfir tímabilið. Verðlag hækkaði um 41% og allt sem hækkaði minna felur í sér kaupmáttarrýrnun. Hún varð auðvitað mikil fyrir tilstilli hrunins. Launavísitalan sýnir hækkun almennra launa á vinnumarkaði, um 17,8% á móti meira en tvöfaldri hækkun verðlags, sem gefur almenna vísbendingu um kaupmáttarrýrnun launa. Hins vegar sýnir myndin að ýmsir liðir sem renna til lágtekjufólks hækkuðu mun meira en almenna launavísitalan. Það þýðir að lágtekjufólk sem þessir tekjuliðir snerta var varið sérstaklega umfram aðra.

Þannig hækkuðu lágmarkslaunin mun meira en almennu launin (31,7% á móti 17,8%). Atvinnuleysisbætur hækkuðu sömuleiðis um nærri 31% og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga um rúm 32%. Mesta hækkunin af þessum liðum var á lífeyrslágmarkinu í almannatryggingakerfinu, en það hækkaði um



40,8%. Þessar tölur sýna ljóslega hvernig lyft var sérstaklega undir tekjuþætti er snerta láglaunafólk sérstaklega mikið. Þannig var sá hópur varinn, þó sjaldnast tæki að aftra kaupmáttarskerðingu með öllu, en hún hefði orðið meiri án þessara mótvægisáðgerða. Rétt er líka að hafa í huga að bæði stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins komu að þessari þróun sem myndin sýnir.



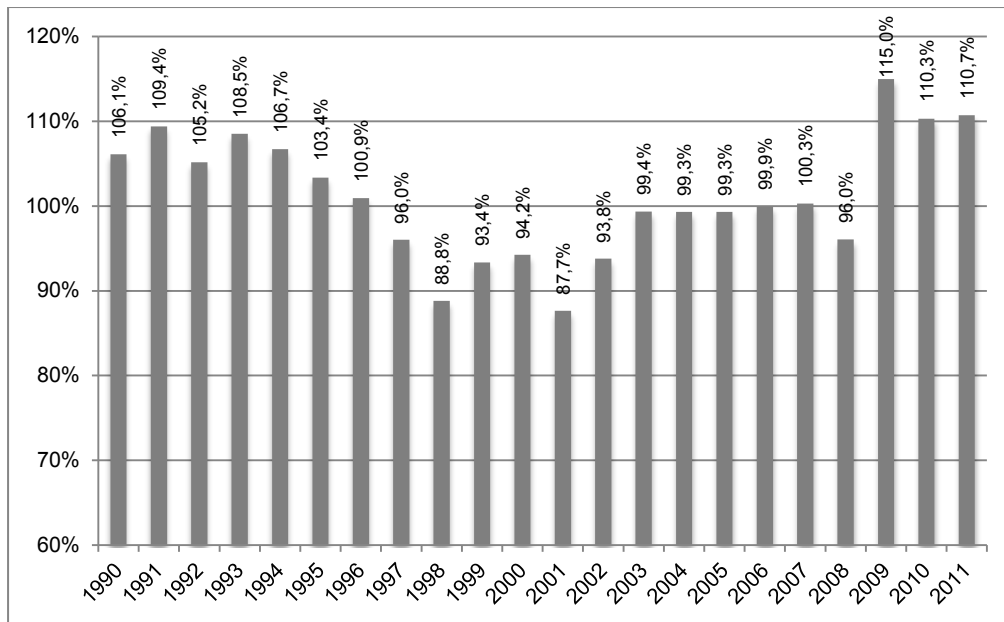
Mynd 22: Breyting kjara hjá láglaunafólki og öðrum. Hækkun upphæða sem einkum beinast að lægri tekjuhópum, frá 2007 til 2010 (%).

Heimildir: Hagstofa Íslands; Tryggingastofnun ríkisins; Vinnumálastofnun

Síðustu tvær súlurnar á mynd 22 sýna annars vegar hækkun vaxtakostnaðar heimilanna vegna húsnæðislána og hins vegar hækkun vaxtabóta vegna sömu lána. Vaxtakostnaðurinn hækkaði um 40,6% vegna gengisfalls krónunnar og tengdra verðhækkana, en útgjöld vegna vaxtabóta hækkuðu um 108% á sama tíma. Þetta sýnir mjög aukinn stuðning stjórnvalda við skuldug heimili, með niðurgreiðslum á vaxtakostnaði vegna húsnæðislána. Það var auðvitað einnig mótvægisáðgerð gegn neikvæðum áhrifum bóllunnar og hrunsins á líf skjör heimilanna, einkum heimila með lægri og milli tekjur.

### IV.3 Staða lífeyrisþega í kreppunni

Í framhaldi af ofangreindri umfjöllun lítum við nú nánar á þróun afkomu lífeyrisþega í gegnum kreppuna, með ítarlegri greiningu á þróun einstakra tekjuliða hjá lífeyrisþegum og heildar- og ráðstöfunartekjum þeirra. Einnig berum við saman þróunina hjá eldri borgurum og öryrkjum. Fyrst skoðum við lágmarksframfærslutryggingu lífeyrisþega, þ.e. lágmarkið sem þeim er tryggt sem engar aðrar eða mjög litlar tekjur hafa en frá almannatryggingum (mynd 23).



Mynd 23: Lífeyrslágmark almannatrygginga sem hlutfall af lægstu launum með eingreiðslum, skv. kjarasamningum 1990 til 2011.

Heimild: TR

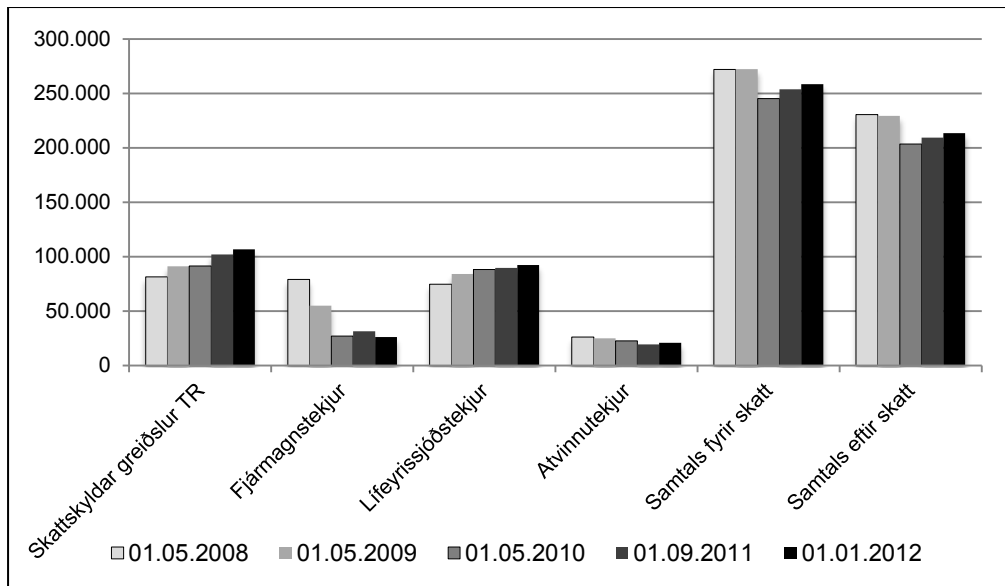
Eins og myndin sýnir glögglega lækkaði hlutfall lífeyrslágmarks almannatrygginga af lágmarkslaunum verulega frá 1993 til 1998 og síðan fór það enn neðar 2001. Þetta þýðir að lífeyrisþegar sem einkum stóluðu á almannatryggingar drógust verulega afturúr lágmarkslaunum á vinnumarkaði á þessum tíma. Árin 2002 og 2003 hækkaði lífeyrslágmarkið aftur til jafns við lægstu launin, eftir mikinn þrýsting frá samtökum eldri borgara og öryrkja.

Lífeyrslágmarkið hélst á því rólí fram á árið 2008. Þá dróst það í fyrstu afturúr lægstu launum sem höfðu hækkað, en 1. september var ný útfærsla af lífeyrslágmarkinu kynnt til sögunnar með nokkurri hækkun, undir heitinu "lágmarksframfærslutrygging lífeyrisþega". Síðan hækkaði það um nærri 20% í byrjun árs 2009 og hélst þannig út árið 2010, þrátt fyrir að skerðingar voru auknar hjá lífeyrisþegum vegna tekna úr lífeyrissjóðum þann 1. júlí 2009. Lífeyrisþegar með lægri tekjur voru þannig varðir en lífeyrisþegar með milli og hærri tekjur fengu auknar skerðingar frá miðju ári 2009.

En lífeyrir þeirra tekjulægstu sem minnst réttindi eiga í lífeyrissjóðum eru eitt, en meðallífeyristekjur eru annað. Það skoðum við nánar á mynd 24, sem sýnir þróun einstakra tekjubátta hjá lífeyrisþegum, frá því fyrir hrun (maí 2008) til 1. janúar 2012.

Á mynd 24 má sjá að tekjur lífeyrisþega lækkuðu sérstaklega mikið 2010 en hækkuðu svo rólega upp frá því. Þær hafa þó ekki náð fyrri upphæðum sem voru fyrir hrun eða á fyrri hluta 2009. Þetta á við bæði um heildartekjur fyrir og eftir skatt.

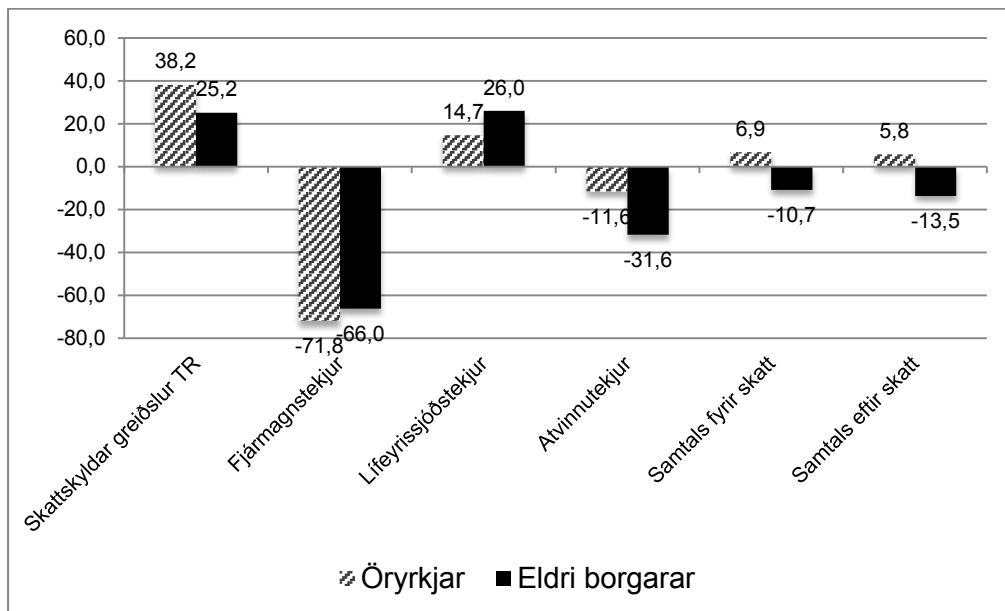
Þegar við skoðum nánar hvað er á bak við þessa almennu þróun hjá lífeyrisþegum þá má sjá að lækkun fjármagnstekna er stærsta kjaraskerðingin í krónum talið (og var hún meiri hjá eldri borgurum sem höfðu mun hærri fjármagnstekjur en öryrkjar). Atvinnutekjur hafa líka lækkað, en minna en fjármagnstekjurnar. Hins vegar hafa greiðslur frá Tryggingastofnun (lífeyrir almannatrygginga) hækkað umtalsvert (mest hjá öryrkjum) og greiðslur frá lífeyrissjóðum hækkuðu líka (meira hjá eldri borgurum í krónum talið).



Mynd 24: Þróun og samsetning tekna lífeyrisþega (eldri borgarar og öryrkjar saman) frá vorinu 2008 til 1. janúar 2012.

Heimild: Guðmundur Helgi Hjaltalín, Tryggingastofnun ríkisins

Heildarmyndin af tekjuþróun lífeyrisþega er þannig sú, að markaðstekjur lífeyrisþega (fjármagnstekjur og atvinnutekjur) eru stærstu lækkunarþættirnir, en velferðarkerfið bætti hins vegar í og dró úr áhrifum þessara lækkana, bæði almannatryggingar og lífeyrissjóðir. Almennatryggingar bættu lífeyrisþegum með lægri tekjur meira en lífeyrissjóðir greiða alla jafna meira til tekjuhærra lífeyrisþega.



Mynd 25: Hlutfallsleg breyting sundurgreindra tekna eldri borgara og öryrkja frá maí 2008 til janúar 2012. Verðlag hvers árs.

Heimild: Guðmundur Helgi Hjaltalín, Tryggingastofnun ríkisins

Á mynd 25 er síðan skoðað hvernig tekjuþróunin var hjá eldri borgurum og öryrkjum aðskildum, en ekki saman eins og á mynd 23. Hér kemur fram með athyglisverðum hætti að þróun heildartekna fyrir skatt og eftir var óhagstæðari

hjá eldri borgurum en öryrkjum. Tekjur þeirra á nafnvirði lækkuðu um 10,7% fyrir skatt en 13,5% eftir skatt, þegar tekjur öryrkja hækkuðu um 6-7% að nafnvirði. Kjaraskerðing öryrkja var þannig hlutfallslega minni en hjá eldri borgurum að jafnaði.

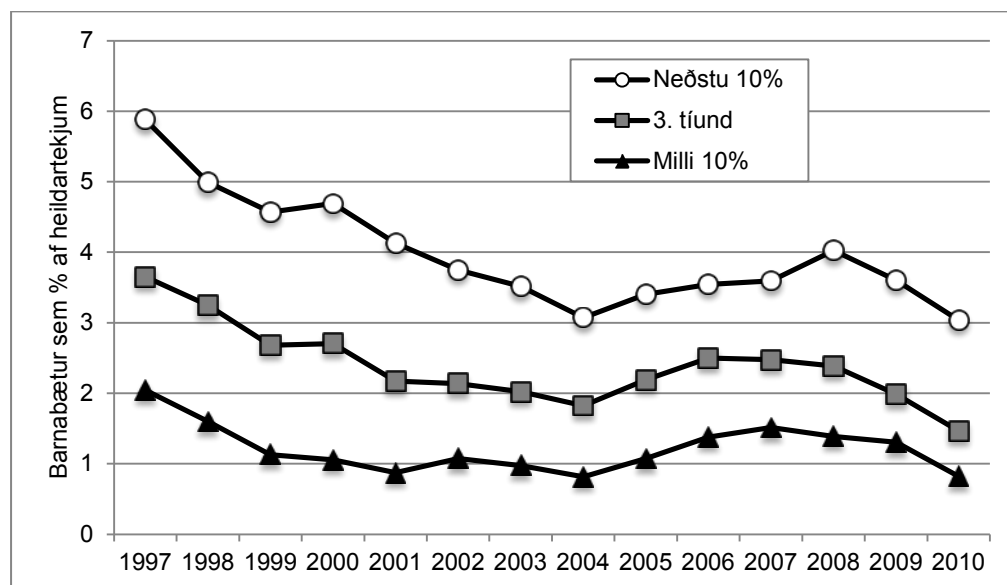
Ástæða þessa er sú að tekjur eldri borgara voru almennt hærri en tekjur öryrkja. Hækkun lágmarksframfærslutryggingar almannatrygginga varði sérstaklega lífeyrisþega með lægstu tekjur og hlutfallslega fleiri öryrkjar voru í þeim hópi. Einnig bitnaði mikil lækkun fjármagnstekna sérstaklega illa á eldri borgurum sem höfðu mun hærri fjármagnstekjur en öryrkjar.

Hinar auknu skerðingar á lífeyri almannatrygginga gagnvart tekjum úr lífeyrissjóði, þ.e. skerðing grunnlífeyris almannatrygginga sem áður hafði verið óskertur vegna lífeyrissjóðstekna, skiptu þarna líka miklu máli. Sú aðgerð, sem kom til framkvæmda 1. júlí 2009, bitnaði sérstaklega illa á eldri borgurum sem höfðu milli og hærri tekjur.

Það er því niðurstaðan af þessari greiningu, að eldri borgarar – aðrir en þeir tekjulægstu í þeirra hópi – hafa almennt tekið á sig meiri skerðingar en öryrkjar í kreppunni. Það má því færa góð rök fyrir því að bættur hagur eldri borgara ætti að vera forgangsmál þegar hagur þjóðarbúsins vænkast, ef takast á að nálgast á ný þá stöðu í röðum lífeyrisþega sem var fyrir kreppu. Til dæmis mætti samræma frítekjumark eldri borgara gagnvart lífeyrissjóðstekjum við það sem gildir hjá öryrkjum. Með því væri réttindastaða hópanna jöfnuð og milduð áhrif af breytingunni sem gerð var á grunnlífeyrinum 1. júlí 2009.

#### IV.4 Barnabætur í ólíkum tekjuhópum

Barnabætur eru mikilvægar fyrir varnir gegn fátækt hjá barnafjölskyldum. Það er því við hæfi að skoða hvernig þróun þeirra hefur verið á liðnum árum og í gegnum kreppuna. Það er gert á mynd 26.



Mynd 26: Barnabætur sem hlutfall heildartekna í þremur tekjuhópum: lágtekjufólki, 3ju tíund (lægri millitekjur) og hjá millitekjufólki, frá 1997 til 2010.

Unnið úr gögnum Ríkisskattsjóra

Myndin sýnir þróun barnabóta sem hlutfalls af heildartekjum í þremur tekjuhópum: lágtekjufólki (tekjulægstu 10% fjölskyldna), lægri millitekjufólki og millitekjufólki. Þar má almennt sjá að tekjulægra fólkið fær hærri barnabætur en hinir tekjuhærri. Samt eru barnabætur almennt séð mjög lág hlutföll af meðal heildartekjum fólks (fyrir skatta). Það kemur meðal annars til af því að barnabætur höfðu lækkað mjög mikið að raunvirði frá 1997 til 2004, í öllum tilvikum sem sýnd eru á mynd 25.

Barnabæturnar hækkuðu nokkuð 2005 til 2006 og frá 2008 var þeim beint í meiri mæli að allra lægstu tekjuhópunum. Þær voru því áfram lágur eftir hrun og byrjuðu að skerðast við afar lágur tekjur, eins og verið hafði á áratugnum fyrir hrun (Harpa Njáls 2003; Arnaldur Sölvi Kristjánsson 2011). Samanburður sem Arnaldur Sölvi Kristjánsson gerði á upphæðum barnabóta á Íslandi bendir til að Ísland standi frekar illa hvað stuðning við barnafjölskyldur varðar. Niðurstaða Arnaldar Sölva (2011) í viðamikilli skýrslu hans er eftirfarandi:

“Í alþjóðlegum samanburði er fjárstuðningur vegna barna hér á landi fremur lítil. Hjón og sambúðarfólki eru með lægri fjárstuðning en gerist meðal margra annarra vestrænna þjóða. Fjárstuðningur við einstæða foreldra hér á landi er að jafnaði nær því sem gengur og gerist víða í vestrænum ríkjum. Það virðist því vera lögð meiri áhersla á fjárstuðning við einstæða foreldra en hjón hér á landi. Einnig er lágtekjumiðun fjárstuðningsins nokkuð meiri hér en hjá öðrum Evrópuþjóðum. Lágtekjumiðun er hins vegar nokkuð algeng í engilsaxnesku löndunum. Ísland líkist þeim því hvað það varðar (Arnaldur Sölvi Kristjánsson 2011, bls. 87).

Það er því mjög rík ástæða til að auka barnabætur verulega á Íslandi. Kreppan eftir hrun hefur gert það enn brýnna en áður var, því ungt barnafólk fór margt illa út úr fjármálakreppunni, enda hafði það oft keypt húsnæði á uppsprengdu verði á bóluárunum frá 2004 til 2007, með meiri skuldasöfnun en áður hafði almennt verið hér á landi. Sá hópur, ekki síst þau sem keyptu sína fyrstu íbúð á þessum árum, lentu oft í verulega mikilli skuldabyrði.

Hækkun barnabóta myndi þannig ekki bara draga úr veikleika sem fyrir var í íslenska velferðarkerfinu heldur einnig léttu undir með hópi sem fór sérstaklega illa út úr skuldavandanum sem fylgdi bóluhagkerfinu og hruninu (sjá einnig umfjöllun um greiðsluvanda barnafólks í skýrslu Þorvarðar Tjörva Ólafssonar og Karenar Á. Vignisdóttur 2012).

#### IV.5 Umfang fátæktar í samanburði við Evrópuríkin

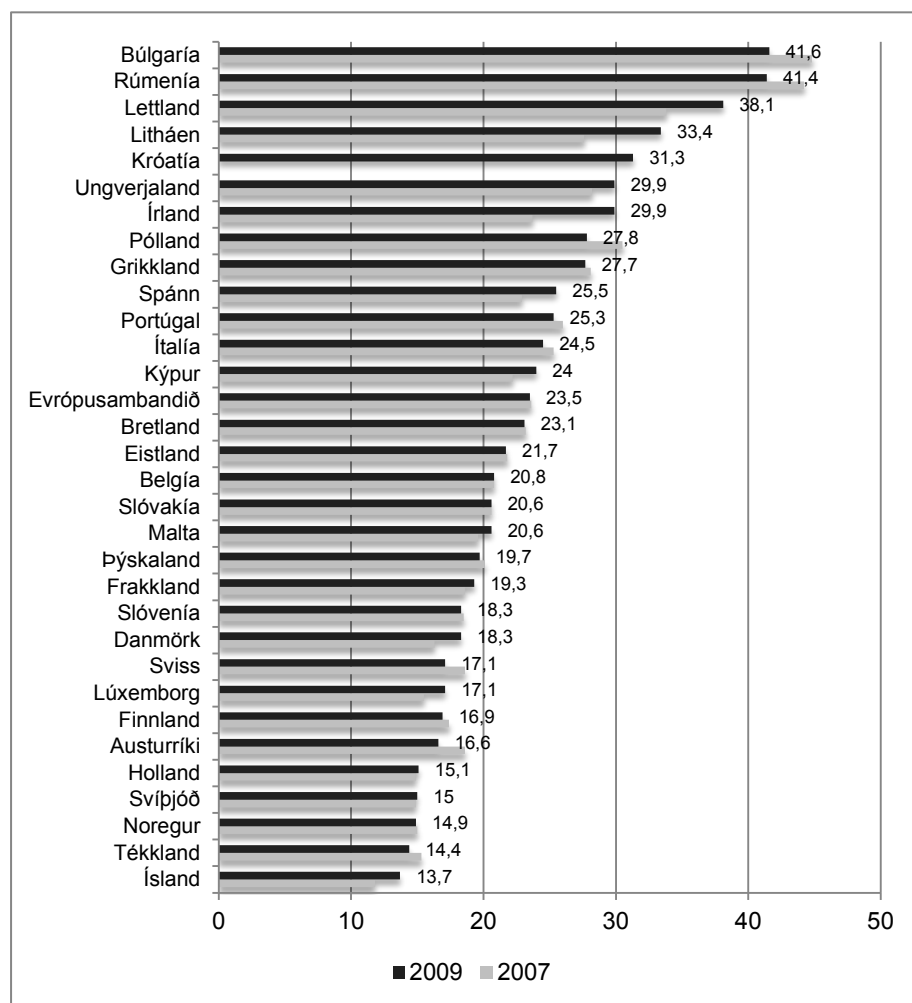
Að lokum í þessum kafla sýnum við yfirlit um hættu fólks á að lenda í fátækt eða félagslegri einangrun í Evrópu, fyrir og eftir hrun (mynd 27).

Myndin sýnir samþætta mælingu á fjárhagslegri fátækt og hættu á félagslegri einangrun, sem er sérstaklega líkleg þegar atvinnuleysi er mikið. Þetta er því víðtækari en hin venjulega fátæktarmæling á hlutfalli fólks sem eru undir 60% fátæktarmörkum (sem Hagstofa Íslands kallar lágtekjumörk). Þannig er eðlilegt að hlutfall fátæktarþrenginga sé herra samkvæmt þessari mælingu.

Ísland var í lægsta sæti með minnsta fátækt og með minnstar líkur á að fólk lendi í félagslegri einangrun fyrir hrun, þ.e. árið 2007 og heldur þeirri stöðu

árið 2009 þrátt fyrir að kjararyrnun hafi verið mest á því ári og að atvinnuleysi hafi þá náð hámarki. Hlutfall Íslands fór úr 11,8% í 13,7%. Þetta má telja góðan árangur og einnig sem merki um árangursríka viðspyrnu gegn kjaraskerðingaráhrifum kreppunnar sem orsakaðist af hruni á gengi krónunnar, með tilheyrandi verðbólgu.

Allar hinar norrænu þjóðirnar eru með stærri hluta íbúa sinna í hættu á fátækt og félagslegri einangrun, eða frá 14,9% í hinum hagsæla Noregi og 15% í Svíþjóð til rúmlega 18% í Danmörku sem var hæst norrænu þjóðanna. Í ljósi þess hversu stórt áfall Íslands varð með hruninu og hinnar sterku stöðu Noregs og Svíþjóðar þá er þessi útkoma fyrir Íslands með nokkrum ólíkindum. Hún endurspeglar árangursríkar mótvægisáðgerðir og góðan árangur við að halda aftur af atvinnuleysisþróuninni. Stærð áfallsins hér á landi hefði að öðru óbreyttu átt að leiða til mun meiri fjölgunar fólks í þessum þrenginga- og erfiðleikahópum.



Mynd 27: Hlutfall undir 60% fátæktarmörkum eða í hættu á félagslegri einangrun í Evrópulöndum, árin 2007 og 2009.

Heimild: Eurostat

Evrópusambandslöndin eru að meðaltali með 23,5% í þessari stöðu og fátækustu þjóðirnar í Evrópu, Búlgaría og Rúmenía, eru með tæplega 42% íbúa sinna í þessari stöðu.

Í þessum gögnum er einnig athyglisvert að frá 2007 til 2009 fjölgaði umtalsvert í þessum hópi í þeim öðrum löndum í Evrópu sem lentu illa í

fjármálakreppunni, svo sem í Lettlandi, Litháen, Írlandi, Ungverjalandi og Spáni. Danmörk var eina norræna landið þar sem fjölgaði í þessum hópi, fyrir utan Ísland.

Á heildina litið má því segja að Ísland komi allvel út úr mælingum og samanburði á hinum venjulegu mælingum á afstæðri fátækt meðal Evrópulanda. Það endurspeglar þá staðreynd, sem sýnd var í fyrri skýrslunni um áhrif hrunsins á lífskjör þjóðarinnar, að lægri tekjuhópum samfélagsins var hlíft í meiri mæli en öðrum. Allir fengu kjaraskerðingu en þeir sem minni tekjur höfðu urðu þó ekki eins illa úti og aðrir.

Samt er það svo að fólk með lágar tekjur finnur oft meira fyrir kjaraskerðingu, jafnvel þó hún sé hlutfallslega minni en hjá tekjuhærra fólki. Það er einfaldlega vegna þess að tekjulægra fólk hefur minna svigrúm til að þrengja að sér. Þess vegna er mikilvægt að skoða aðrar vísbendingar um þrengingar sem miðast ekki við afstæða mælikvarða eins og fátæktarhlutföllin. Það gerum við í næsta hluta skýrslunnar.

## V. Fjárhagsþrengingar heimila – Raddir almennings

Ein leið til að meta fjárhagsþrengingar heimila er sú aðferð sem sérfræðingar Seðlabanka Íslands, Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir notuðu í skýrslu sinni “Staða íslenskra heimila í aðdraganda og kjölfar bankahrunsins” (2012). Þau áætluðu framfærslukostnað heimila í ólíkum fjölskyldugerðum og tekjuhópum, áætluðu tekjur sömuleiðs og reiknuðu hlutfall skuldugra heimila sem voru í þeirri stöðu að framfærslukostnaður og afborganir skulda var meiri en ráðstöfunartekjur viðkomandi. Hlutfall heimila með framfærslukostnað og skuldabyrði umfram ráðstöfunartekjur kölluðu þau “heimili í fjárhagsþrengingum”. Ef áætlaðar stærðir eru réttar er þetta mjög góð aðferð.

Niðurstöður þeirra Þorvaldar og Karenar voru þær, að í janúar 2007 hafi um 12,5% skuldugra heimila (þ.e. ekki allra heimila heldur bara skuldugra heimila) verið í fjárhagsþrengingum en skömmu fyrir hrun bankanna í október 2008 var þetta hlutfall orðið nærri tvöfalt hærra, eða um 23,5%. Það náði svo hámarki í 27,5% í október 2009 eftir um 17% aukningu frá því skömmu fyrir hrun, en hafði svo lækkað aftur í um 23,5% í ágúst 2010 og áfram niður í um 20% undir lok árs 2010. Þá var hlutfall heimila í greiðsluvanda komið niður á svipað stig og verið hafði í júlí 2008, þ.e. vel fyrir hrun bankanna. Eins og sýnt var hér að framan hafa skuldir heimilanna og þar með greiðslubyrði lækkað enn frekar á árinu 2011.

Þessi rannsókn þeirra Þorvaldar og Karenar er mjög viðamikil og vönduð. Hún bendir þannig til að um 85% greiðsluvandans sem skall á íslensk heimili hafi verið orðinn til fyrir hrun bankanna. Hámarki náði vandinn svo í október 2009 en með hinum ýmsu úrræðum til að létta greiðsluvanda heimila (fyrstingu afborgana, greiðslujöfnun, greiðsluaðlögum með endurreikningi, lækun gengisbundinna lána og verulegri hækkun vaxtabóta) hafði greiðsluvandinn minnkað um nærri fjórðung.

Þetta þýðir í reynd að stjórnvöldum og öðrum sem að skuldavandanum komu hafi nú tekist að færa heimilin aftur á þann stað sem þau voru á vel fyrir hrun bankanna, sennilega í svipaða stöðu og var á árinu 2006-2007. Þá var skuldavandinn hins vegar þegar orðinn of mikill fyrir marga. Hækkun vaxtabóta og afskriftir leiðréttu þetta að hluta og létta undir hjá mörgum. Það sem gerir stöðuna verri núna er að enn eru ráðstöfunartekjurnar talsvert lægri en þá var, vegna hruns krónunar og tengdrar verðbólgu, og því eiga mörg heimili enn erfitt með að láta enda ná saman. Aukning kaupmáttarins kemur hins vegar einkum með hækkun launa, sem þarf fyrst og fremst að vera verkefni aðila vinnumarkaðarins.

Ef tölur Seðlabankans eru færðar yfir á einstaklinga í stað fjölda heimiliseininga þá er það mat Þorvaldar og Karenar að um 15% einstaklinga í landinu hafi verið í greiðsluvanda í lok árs 2010.

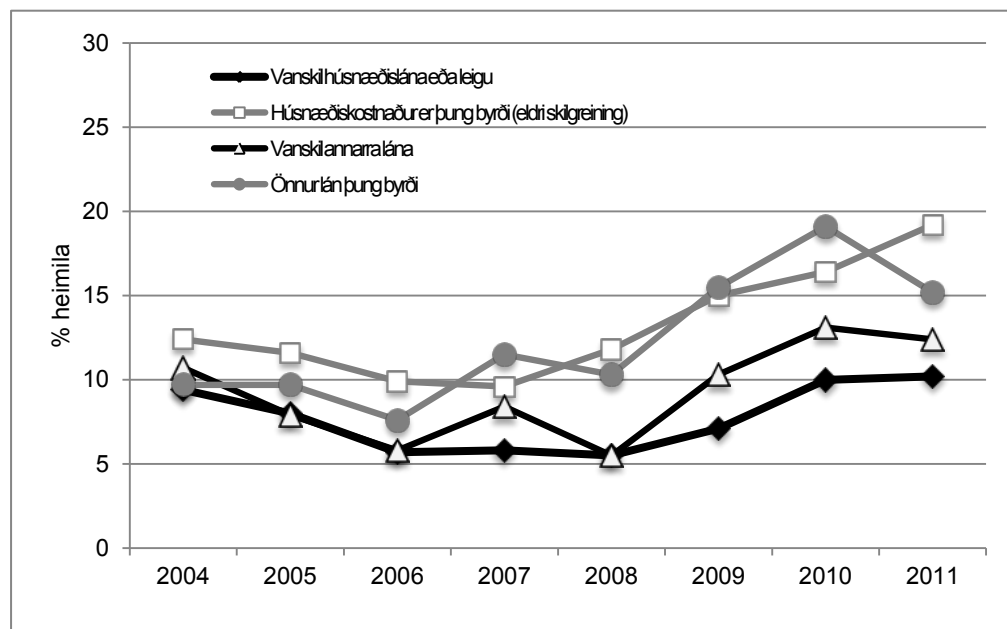
Önnur aðferð en sú sem þau Þorvarður og Karen notuðu er að spyrja fólk sjálft um fjárhagsvanda og þrengingar. Það hefur Hagstofa Íslands gert í árlegum lífshjarakönnunum sínum frá 2004, sem byggja á sömu aðferðum og Eurostat (Hagstofa Evrópusambandsins) notar. Í næsta hluta skýrslunnar skoðum við slík gögn og berum síðan saman við sambærileg gögn frá öðrum Evrópuríkjum.



## V.1 Erfitt að ná endum saman 2004 til 2011

Fyrst skoðum við nokkrar vísbendingar um skuldabyrði heimila á Íslandi, frá 2004 til 2011. Þetta eru svör almennings við spurningum Hagstofunnar, sem eru lagðar fyrir á fyrstu mánuðum hvers árs (yfirleitt á tímabilinu febrúar til apríl). Spurt er um vanskil húsnæðislána og annarra lána (bíla- og neyslulána) og um byrði vegna húsnæðiskostnaðar almennt (bæði vegna húsnæðisskulda og reksturs húsnæðis) og byrði vegna annarra lána. Niðurstöðurnar eru sýndar á mynd 28.

Myndin sýnir augljósa aukningu þrenginga, einkum mælikvarðarnir sem sýna aukna byrði vegna bæði húsnæðiskostnaðar og vegna neyslulána. Þeir sem segja húsnæðiskostnað vera þunga byrði voru um 12,5% árið 2004. Þeim fækkaði svo í tæplega 10% 2007 en eftir það nærri tvöfaldaðist stærð hópsins, upp í 19,2% árið 2011. Þannig að hátt í fimmtungur þjóðarinnar finnur verulega fyrir húsnæðiskostnaði eftir hrun, eftir að hópurinn hafði tvöfaldaðast.



Mynd 28: Nokkrar vísbendingar um skuldabyrði heimila á Íslandi, 2004 til 2011.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Ef við skoðum vanskil húsnæðislána þá fóru þau frá því að vera hjá tæplega 10% heimila árið 2004 niður í tæplega 6% á árunum 2006 til 2008. Eftir hrunið hækkaði hlutfall heimila með húsnæðislán í vanskilum, samkvæmt mati Hagstofunnar, úr tæpum 6% í rúm 10%. Aukningin þar er minni en þegar vísbendingin um byrðar er skoðuð. Þannig að þó byrðarnar hafi tvöfaldaðast eftir hrun hafa vanskilin ekki aukist jafn mikið. Þar gætir bæði skuldaúrræða, frýstinga afborgana og bættrar afkomu á árinu 2011. Rétt er einnig að hafa í huga við skoðun á þessum mælingum að hér eru sýnd hlutföll allra heimila en ekki bara heimila sem eru með skuldir. Þetta er því betri mælikvarði á stöðu þjóðarinnar í heild, en ef eingöngu væri miðað við hlutfall skuldugra heimila væru hlutföllin almennt hærri (eins og gögn Seðlabankans sýna), en þróun yfir tíma er svipuð.

Það er því engum blöðum um að fletta, að þó hlutfallsleg fátækt hafi ekki aukist eftir hrun þá hafa fjárhagsþrengingar allra aukist umtalsvert. Þegar breytingin eftir hrun er borin saman við fyrri ár kemur einnig á óvart hversu miklar þrengingar voru þrátt fyrir allt á árinu 2004, mitt í góðærinu svokallaða. Það skýrist líklega af því að lægri tekjuhópar höfðu þá dregist afturúr öðrum á árunum fram að 2004 og skattbyrði þeirra hafði aukist til muna. Það skýrir væntanlega hluta erfiðleikanna sem þá voru, en á þennslárunum frá 2006 til hruns minnkuðu byrðarnar, þó skuldir hafi þau árin vaxið með gríðarlega miklum hraða. Margir voru þá að taka lán til lengri tíma en áður (með minni mánaðarlegum afborgunum) og einnig voru mjög mörg heimili að taka gengisbundin lán til bílakaupa, en afborganir af þeim stórhækkuðu er gengi krónunnar tók að lækka á síðustu mánuðum ársins 2007 og út allt árið 2008.

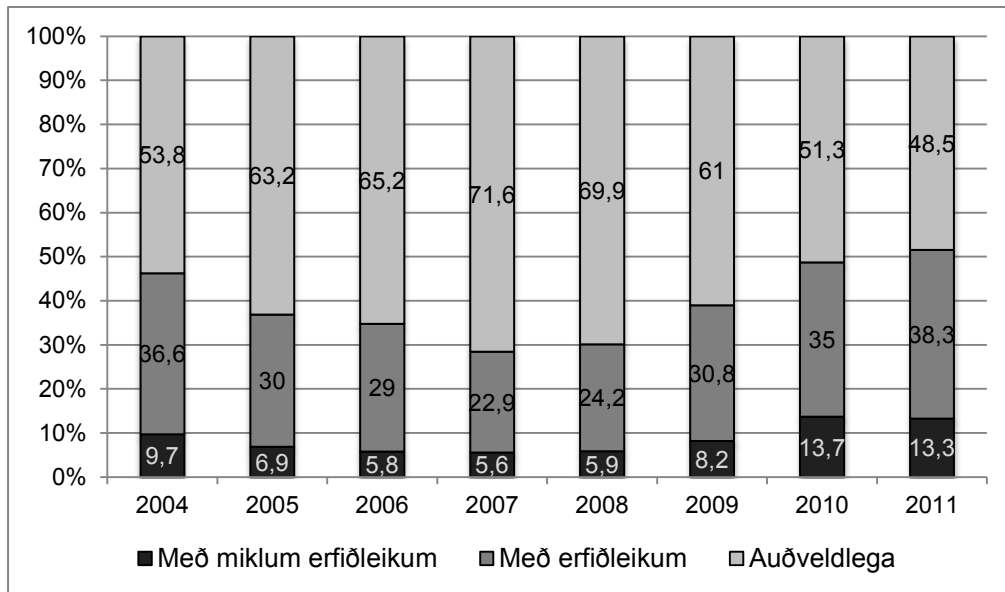
Á myndinni má einmitt sjá gríðarlega hækkun hlutfalls þeirra heimila sem segja önnur lán (bíla- og neyslulán) vera þunga byrði, frá 2006 til 2010 er það nær hámarki. Þessi hópur meira en tvöfaldaðist að stærð. Athyglisvert er líka á myndinni að hlutfall þessa hóps lækkar umtalsvert á árinu 2011. Þar gætir án efa áhrifa af fyrsta gengislánadómnum og afskriftum eftirstöðva þessara lána sem komu í kjölfarið. Vanskil annarra lána (bíla- og neyslulána) lækkuðu líka á árinu 2011 eftir að hafa náð hámarki 2010 (hækkun vanskila vegna þessara lána var frá 5,5% árið 2008 upp í 13,2% 2010, en lækkaði svo í um 12,4% 2011).

Byrði vegna neyslulánanna var þannig minnkandi á árinu 2011, eins og greining okkar á skattagögnum um skuldir í köflum II og III benti til. Hins vegar er einnig athyglisvert að sverendur í könnunum Hagstofunar gefa ekki til kynna að byrði vegna húsnæðiskostnaðar hafi lækkað jafn mikið 2011 og skattagögnin benda til. Þó má sjá á mynd 27 að vanskil vegna húsnæðislána hafa ekki aukist á fyrstu mánuðum ársins 2011. Ætla má að skuldaléttandi aðgerða hafi verið farið að gæta í meiri mæli eftir því sem leið á árið sem og á árinu 2012. Aukning kaupmáttar hefur einnig létt undir hjá heimilunum hvað þetta snertir, bæði á árinu 2011 og 2012.

Næst skoðum við almennan mælikvarða á fjárhagsþrengingar heimilanna á mynd 29. Þar eru sýnd svör við spurningum um erfiðleika við að láta enda ná saman í útgjöldum heimilanna.

Þessi mynd gefur góða innsýn í þróun fjárhagsþrenginga heimilanna fyrir og eftir hrun. Ef við lítum fyrst á svarta hluta súlnanna, þá sem segja mjög erfitt að ná endum saman, þá stækkaði sá hópur úr um 5,6% árið 2007 upp í um 13,7% 2010. Hann meira en tvöfaldaðist. Þetta er önnur mæling en fátæktarmælingin í síðasta kafla, enda getur hluti þeirra sem eiga erfiðast með að ná endum saman verið með tekjur yfir fátæktarmörkum, en einfaldlega verið að glíma við mjög erfiða skuldastöðu eða mikinn tekjumissi, eða hvoru tveggja. Þessi mæling segir því aðra sögu en fátæktarmælingin og það er saga um verulega auknar fjárhagsþrengingar heimila. Hámarki var náð 2010 en á árinu minnkar þessi hópur lítillega, úr um 13,7% í 13,3%. Vísbendingin er því að umsnúningur hafi orðið frá og með árinu 2011.

Annað sem er athyglisvert er að þessi hópur var umtalsverður að stærð árið 2004, eða um 9,7% heimila. Kreppuárið 2009 var hópurinn minni en 2004, eða um 8,2% og því eru það einungis árin 2010 og 2011 sem hann er stærri en hafði verið 2004, sem nemur um þremur prósentustigum. Það setur þrengingar kreppunnar í samhengi.



Mynd 29: Fjárhagsþrengingar heimila á Íslandi frá 2004 til 2011. Hlutfall heimila sem segja mjög erfitt, erfitt eða auðvelt að ná endum saman í reglulegum útgjöldum heimilisins.

Heimild: Hagstofa Íslands

Ef við lítum á hina hópana, þá sem eru ekki í allra verstu stöðunni og segja erfitt að ná endum saman, þá hefur sá hópur stækkað úr um 23% árið 2007 upp í 38% 2011. Þó tekist hafi að ná umsnúningi varðandi þá sem eru í allra verstu stöðunni þá er áhyggjuefni að þessi hópur sé enn að stækka. Einnig að hópurinn sem segir auðvelt að ná endum saman skuli líka vera að minnka alveg til 2011.

Þar er þó einnig athyglisvert að bera saman við stöðuna eins og hún var á árinu 2004. Það ár sögðu um 54% auðvelt að ná endum saman en á árinu 2011 var sá hópur tæplega 49%. Þeir sem sögðust ná endum saman með erfiðleikum voru tæplega 37% 2004 en 38% árið 2011.

Í ljósi hins mikla áfalls sem hrunið var og ekki síst í ljósi um 28% kjaraskerðingar sem gengisfelling krónunnar orsakaði má telja nokkurt undrunarefni að fjárhagsþrengingar heimila hafi ekki orðið mun meiri en raun ber vitni. Þar gætir án efa mótvægisáðgerða stjórnvalda sem milduðu áfallið fyrir lægri og millitekjuhópana, eins og sýnt var í fyrri skýrslu höfunda.

Lítum þá nánar á hvernig fjárhagsþrengingar lentu á ólíkum þjóðfélagshópum.

Tafla 3: Erfitt að ná endum saman, eftir aldurshópum, 2004-2011.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alls	46.2	36.8	34.8	28.4	30.1	39.0	48.7	51.5
Yngri en 30 ára	55.7	43.5	38.0	38.6	37.0	46.5	52.9	56.3
30 til 39 ára	47.3	39.3	38.1	27.7	35.7	48.8	59.7	59.4
40 til 49 ára	52.4	37.5	35.5	27.2	30.4	41.5	54.4	57.4
50 til 59 ára	35.3	30.2	25.3	22.6	28.3	34.9	47.3	50.0
60 til 69 ára	39.7	32.2	33.4	27.8	19.9	27.3	35.6	41.4
70 ára og eldri	38.0	32.8	35.7	26.8	20.6	21.5	28.2	34.9

Samanlagt hlutfall þeirra sem segja mjög erfitt eða erfitt að ná endum saman. Heimild: Hagstofa Íslands

Mestir eru greiðsluferfiðleikar hjá fólki á aldrinum 30 til 39 ára og síðan kemur fólk á aldrinum 40-49 og þeir sem eru yngri en 30 ára. Þeir sem eru yngri en 30 ára eru árið 2011 með svipað hlutfall fólks sem segist eiga erfitt með að ná endum saman og hafði verið 2004 (um 56%) en hjá 30-39 ára hópnunum er mest aukning erfiðleika frá 2004. Þetta bendir til þess að ungt fjölskyldufólk sem hafi fjárfest í íbúðarhúsnæði á árunum í aðdraganda hrunsins sé í sérstaklega miklum erfiðleikum. Það fólk keypti á hærra verði en áður hafði tíðkast hér á landi og sat þar af leiðandi uppi með hærri skuldir fyrir hrún. Þarna er oft um ungar barnafjölskyldur að ræða.

Annað sem er athyglisvert við aldurshópagreininguna í töflu 3 er að eldri borgarar (70 ára og eldri) eru með áberandi minnsta erfiðleika við að ná endum saman, um 35% 2011 á móti 52% meðaltali allra. Eldri borgarar voru líka árið 2011 með lægra hlutfall fólks í erfiðleikum en verið hafði árin 2004 og 2006. Þarna sér merki hækkunar lífeyrslágmarksins sem um var fjallað í kaflanum um fátækt.

Næst skoðum við fjárhagserfiðleika eftir fjölskyldugerðum, í töflu 4.

Tafla 4: Erfitt að ná endum saman, eftir fjölskyldugerð heimilis, 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alls	46.2	36.8	34.8	28.4	30.1	39	48.7	51.5
Heimili án barna	41.4	35.1	32.8	27.9	27.5	35.3	42.5	45.9
Heimili með börn	53.3	39.4	37.4	29.2	34.1	44.6	57.5	60.1
Einn fullorðinn með barn eða börn	77.9	62.6	60.7	57.6	58	56.2	76.2	78.4
Tveir fullorðnir, eitt barn	45.6	28.2	28	24.2	26.5	38.5	47.1	50.7
Tveir fullorðnir, tvör börn	46.5	34.1	33.3	23.4	31.2	45.3	51.1	58.7
Tveir fullorðnir, fleiri börn	57	43	39.2	27.3	36	45	65.6	60.6
Fleiri en einn fullorðinn með börn	48.2	34.7	32.6	23.8	29.6	42.2	52.9	55.5

*Samanlagt hlutfall þeirra sem segja mjög erfitt eða erfitt að ná endum saman. Heimild: Hagstofa Íslands*

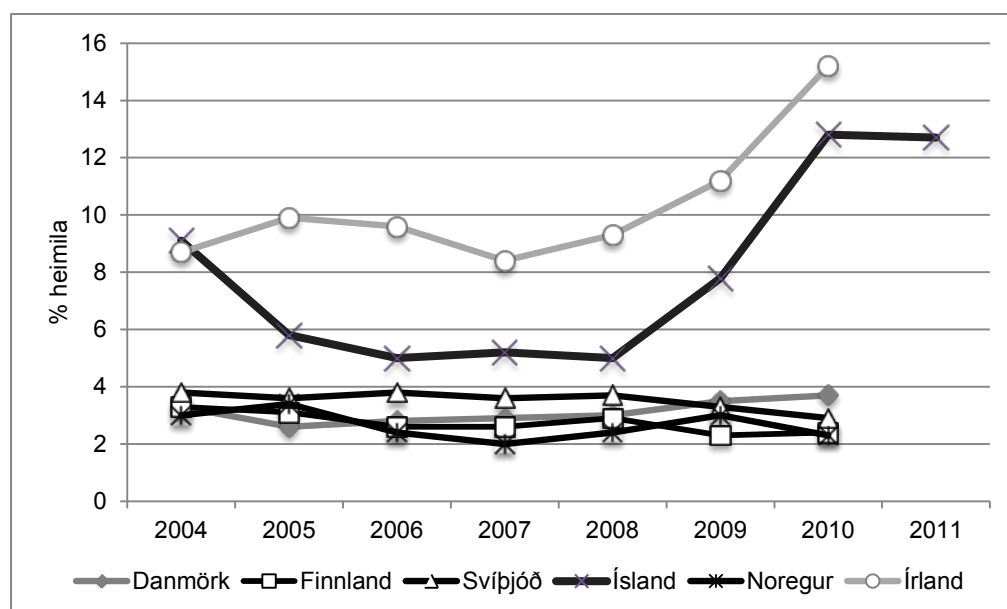
Þar er mest afgerandi langhæst hlutfall fólks í erfiðleikum hjá einstæðum foreldrum. Um 78% þeirra segja erfitt að ná endum saman í útgjöldum fjölskyldunnar og hafði það hækkað frá um 58% árið 2007. Þetta er hópur sem alla jafna er í mikilli hættu á að lenda í fátækt og fjárhagserfiðleikum, sem m.a. endurspeglast í því að árið 2004 var hlutfall þeirra sem sagði erfitt að ná endum saman það sama og árið 2011, eða um 78%.

Annað mikilvægt sem fram kemur í töflu 4 er að heimili með börn hafa mun hærra hlutfall fjárhagserfiðleika, eða um 60% á móti um 46% hjá heimilum án barna árið 2011. Heimili án barna voru ekki með mikið hærra hlutfall fólks í erfiðleikum en árið 2004 en barnafjölskyldurnar höfðu haft um 53% árið 2004, síðan lækkað í 29% árið 2007 áður en það hækkaði aftur í um 60% 2011. Eins og einnig má sjá í töflunni voru fjölskyldur með mörg börn með meiri erfiðleika en aðrir. Það er því margt sem bendir til að barnafjölskyldur hafi ekki verið nægilega vel sinnt í mótvægisáðgerðum stjórnvalda til þessa.

## V.2 Fjölbjóðlegur samanburður fjárhagsþrenginga

Næst berum við Ísland saman við hinar norrænu þjóðirnar og Írland, sem lenti með svipuðum hætti í fjármálakreppunni og Ísland (mynd 30).

Nokkur atriði eru athyglisverð við þessa mynd. Í fyrsta lagi er allan tímann sem myndin nær til hærra hlutfall heimila á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum sem segir mjög erfitt að láta enda ná saman. Það er sérstaklega athyglisvert vegna þess að fátæktarhlutfall Íslands er alla jafna með lægsta móti á Norðurlöndunum. Þetta bendir til að fleiri spenni bogann full hátt á Íslandi í neyslu og skuldasöfnun en á hinum Norðurlöndunum, sem orsaki síðan meiri fjárhagsþrengingar, ekki síst þegar harðnar á dalnum. Að jafnaði eru það á milli 2 og 4% heimila á hinum Norðurlöndunum sem segja mjög erfitt að láta enda ná saman þegar hlutfallið var frá 5 til 13% á Íslandi. Þetta bendir til að íslensk heimili geti almennt verið skuldsettari en heimili á hinum Norðurlöndunum eða búi við verri lánskjör.



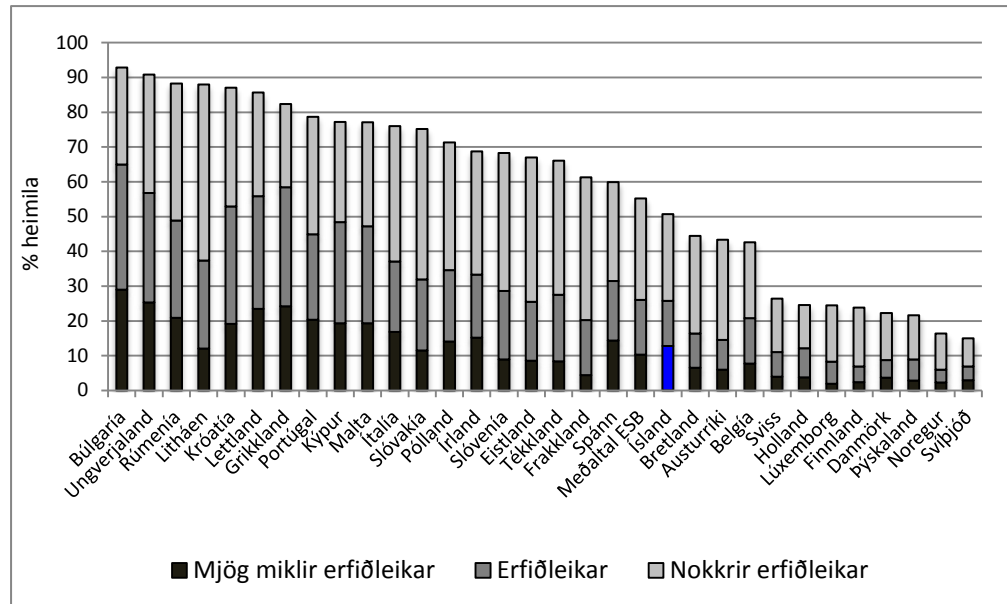
Mynd 30: Fjárhagsþrengingar á Norðurlöndum og á Írlandi, 2004 til 2011. Hlutfall heimila sem segja mjög erfitt að láta enda ná saman.

Heimild: Eurostat (Tölur Eurostat eru lítillega lægri en tölur Hagstofu Íslands, vegna þess að Eurostat vegur þær með lýðfræðilegum þáttum til að auka sambærileika milli Evrópuþjóða).

Annað sem þarna er athyglisvert á mynd 30 er samanburðurinn við Írland. Erfiðleikar við að láta enda ná saman voru svipaðir hér og þar árið 2004 en lækkuðu svo hér í fyrstu eftir að íslensku bankarnir fóru inn á húsnæðislánamarkaðinn og buðu upp á lengri lánstíma. Síðan var aukning erfiðleika heldur örari á Íslandi en á Írlandi eftir hrun. Það tengist því að kaupmáttur írskra heimila lækkaði ekki jafn hratt og hjá íslenskum heimilum á fyrstu misserum kreppunnar. Hins vegar bendir flest til þess að Írar hafi verið lengur á niðurleið en Íslendingar og staðan þar hafi versnað áfram 2011 og 2012 þegar hún hafði náð botni á Íslandi og tekið að batna á ný.

Mynd 31 sýnir svo samanburð á fjárhagserfiðleikum á Íslandi og almennt hjá Evrópuríkjum á árinu 2010. Þar kemur fram að stærð samanlagða hópsins

sem segir annað hvort að mjög erfitt, erfitt eða nokkuð erfitt sé að láta enda ná saman hafi verið rúmlega 50% á Íslandi það árið, þegar íslenska kreppan náði botni. Þrátt fyrir að Ísland hafi lent í stærra fjármálahruni en aðrar þjóðir var hlutfall heimila í greiðsluferfiðleikum samt lægra en að meðaltali hjá ESB-þjóðum.



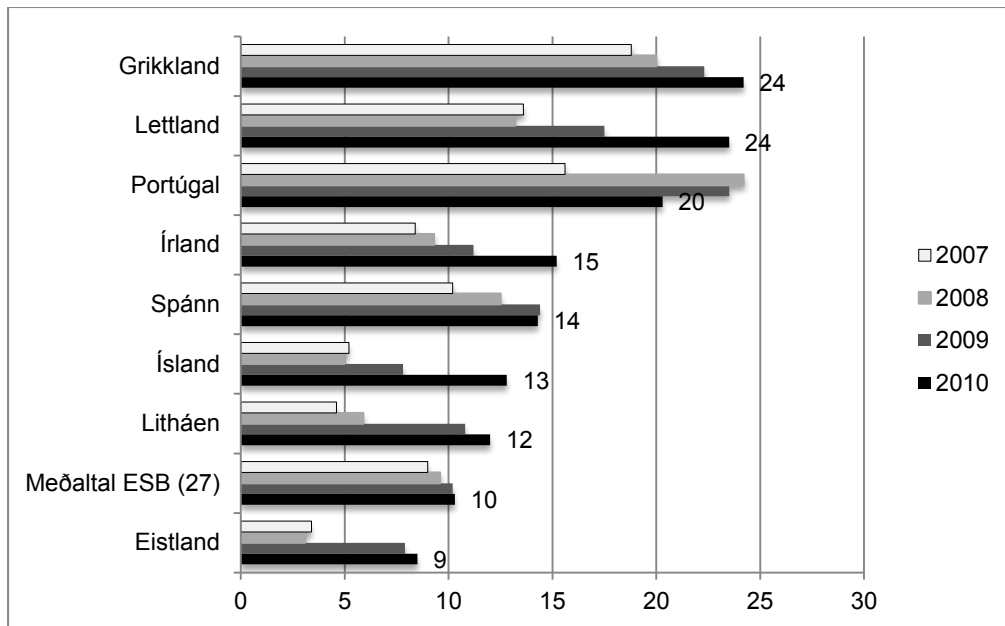
Mynd 31: Erfiðleikar við að láta enda ná saman í Evrópuríkjum 2010: % heimila með mjög mikla erfiðleika, erfiðleika og nokkra erfiðleika.

Heimild: Eurostat

Nærri lætur að 19 Evrópuþjóðir hafi verið með meiri erfiðleika við að láta enda ná saman en Íslendingar og 11 þjóðir voru með minni erfiðleika. Í síðarnefnda hópnum voru allar hinar norrænu þjóðirnar og ríki sem lítt hafa verið snortin af kreppunni, eins og hagsældarríkin Þýskaland, Lúxemborg, Holland og Sviss. Þetta er þokkaleg útkoma fyrir Ísland þegar hliðsjón er höfð af áfallinu sem hér skall á þjóðinni. Ef einungis er litið á stærð hópsins sem segir mjög erfitt að ná endum saman (neðsti hlutinn á súlu Íslands) þá er Ísland aðeins fyrir ofan meðaltal ESB-ríkja.

Næsta mynd (32) sýnir betur samanburð á framvindu greiðsluferfiðleika í helstu kreppuríkjunum í gegnum kreppuna.

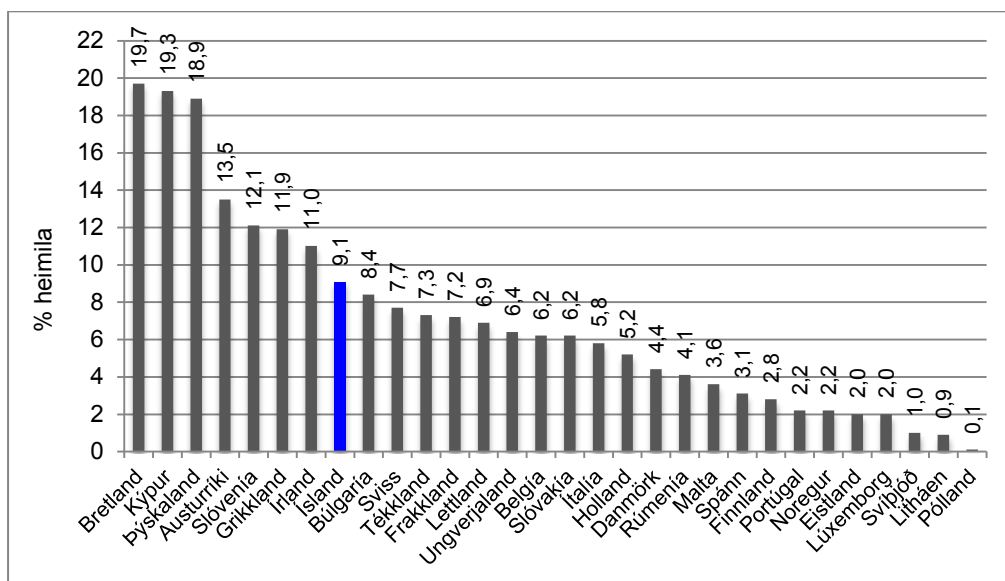
Ísland fór mjög hratt úr einna minnstu fjárhagserfiðleikum, en Grikkir, Lettar og Portúgalir eru með mun stærra hluta heimila í miklum erfiðleikum og Írar og Spánverjar eru með heldur stærra hluta heimila í þeirri stöðu en Íslendingar. Litháar og Eistar eru síðan með heldur færri í greiðsluferfiðleikum.



Mynd 32: Hlutfall evrópskra heimila sem eiga mjög erfitt með að ná endum saman: Helstu kreppulönd 2007 til 2010.

Heimild: Eurostat

Á mynd 33 skoðum við nánar vísbendingu um skuldastöðu heimila fyrir hrun, sem segir mikið um grundvallarsakir skuldavanda og greiðsluerfiðleika.



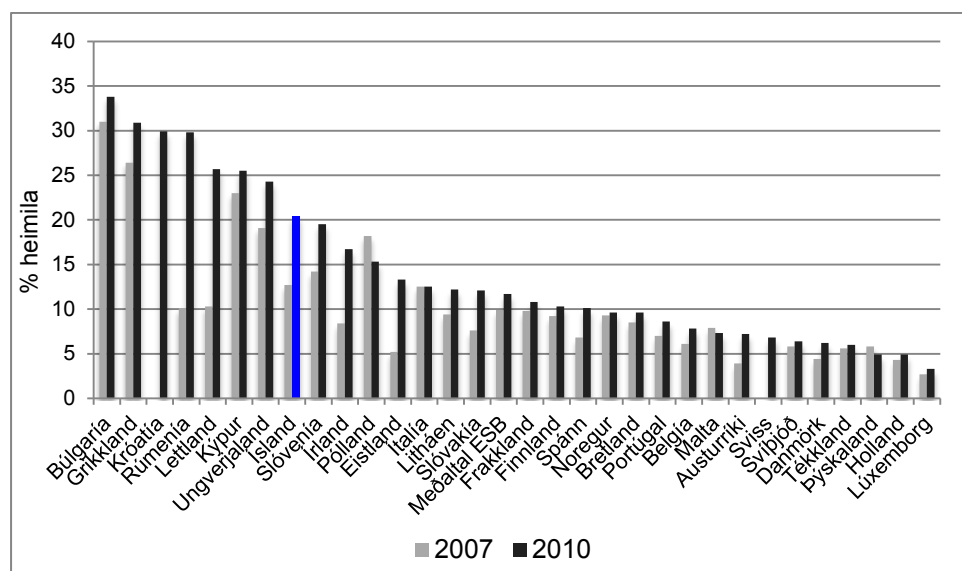
Mynd 33: Hlutfall heimila með alvarlega skuldastöðu fyrir hrun, þ.e. með meira en 60% ráðstöfunartekna í allar afborganir skulda og vanskila árið 2007.

Heimild: Eurostat (sérkönnun 2008)

Þessi gögn sem eru sýnd á mynd 33 koma úr sérkönnun Eurostat sem gerð var árið 2008 og ná tölurnar til ársins 2007. Súlurnar sýna hlutfall heimila sem eru með alvarlega skuldastöðu, þ.e. þurfa að setja meira en 60% ráðstöfunartekna í allar afborganir skulda og vanskila. Gögnin gefa vísbendingu um að íslensk heimili hafi í of miklum mæli verið búin að skuldsetja sig fyrir hrun og þar með hafi of mörg heimili verið með alvarlega

skuldastöðu, eða um 9% samkvæmt þessu viðmiði. Bresk heimili voru á toppnum með rúmlega 19% og fast á eftir komu Kýpur og Þýskaland. Í tilviki Þýskalands er væntanlega um að ræða tiltölulega stóran hóp með ofurskuldsetningu en almennt voru greiðsluferfiðleikar þýsku þjóðarinnar ekki miklir (sbr. mynd 31).

Ísland sker sig einnig verulega frá hinum norrænu þjóðunum, með mun stærri hóp sem er í alvarlegri skuldastöðu, samkvæmt þessum gögnum. Vanskil eru hins vegar mikil á Íslandi í samanburði við Evrópuríkin, eins og sjá má á mynd 34 (vanskil húsnæðislána eða annarra lána). Þar gætir bæði mikilla skulda og auðvitað mikillar lækkunar ráðstöfunartekna samhliða hruninu, vegna gengisfalls krónunnar. Vanskilavandinn jókst mikið á Íslandi frá 2007 til 2010, en einnig í Rúmeníu, Lettlandi, Írlandi og Eistlandi. Ísland er þarna í áttunda hæsta sæti á listanum yfir umfang vanskila heimilanna árið 2010. Vanskil á Íslandi eru sérstaklega há vegna húsnæðislána og neyslu- og bílalána, en vanskil vegna hita og rafmagns eru minni hér á landi.



Mynd 34: Hlutfall evrópskra heimila með vanskil einhverra lána (húsnæðis eða neyslulána) árin 2007 og 2010.

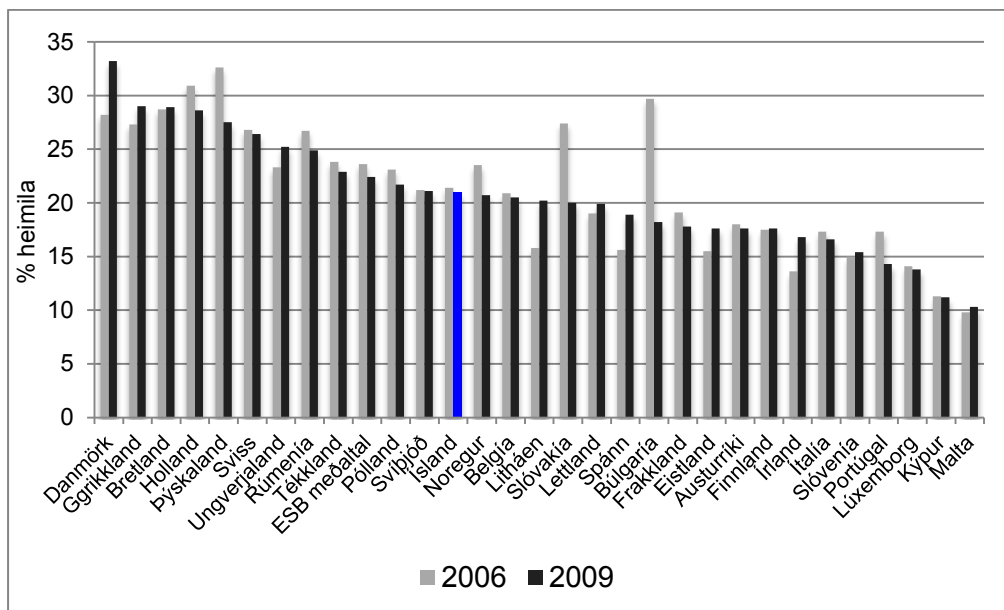
Heimild: Eurostat

Mynd 35 sýnir hlutfall heildar húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum í Evrópuríkjum árin 2006 og 2009, samkvæmt gögnum Eurostat.

Þar má sjá að hlutfallið lækkar lítillega á Íslandi frá 2006 til 2009, en það kom einnig fram í skýrslu Hagstofu Íslands um húsnæðiskostnað frá í apríl á þessu ári (Hagstofa Íslands, *Ráðstöfunartekjur og húsnæðiskostnaður 2011*, útg. apríl 2012), þ.e. að húsnæðiskostnaður hafi orðið hæstur á árunum 2005 og 2006 og þó hann hafi hækkað frá 2008 til 2010 náði hann ekki sama stigi og verið hafði 2005-6. Það gilti sérstaklega um eigendur húsnæðis en kostnaður leigjenda hækkaði meira eftir hrun.

Á mynd 35 vekur athygli að Danir eru með hæsta hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum að meðaltali en Ísland er á svipuðum slóðum og Svíþjóð og Noregur. Þarna er ekki verið að mæla skuldavanda einan og sér heldur kemur rekstrarkostnaður húsnæðis einnig inn í tölurnar, en rafmagn og hiti er tiltölulega lágt hér á landi og bætir stöðuna í samanburðinum.

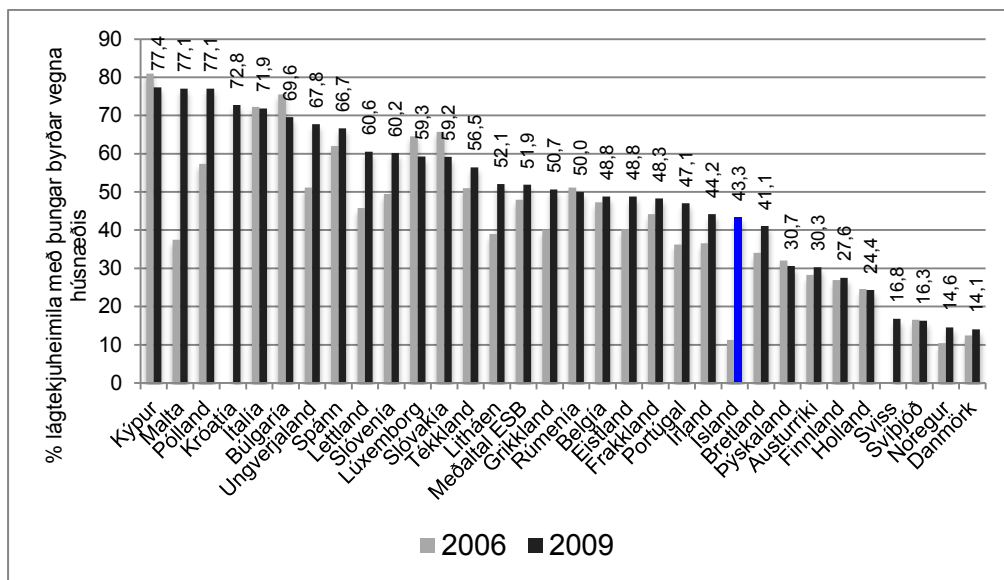




Mynd 35: Hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum evrópskra heimila, 2006 og 2009.

Heimild: Eurostat

Ef við hins vegar skoðum sérstaklega lágtekjufólk sem er með þungar byrðar vegna húsnæðiskostnaðar 2006 og 2009 í Evrópuríkjunum þá kemur í ljós að lágtekjufólk á Íslandi stendur tiltölulega vel samanborið við lágtekjufólk í Evrópu (mynd 36).



Mynd 36: Hlutfall lágtekjuheimila (þeirra sem eru undir 60% fátæktarmörkum) sem eru með þungar byrðar vegna húsnæðiskostnaðar árin 2006 og 2009.

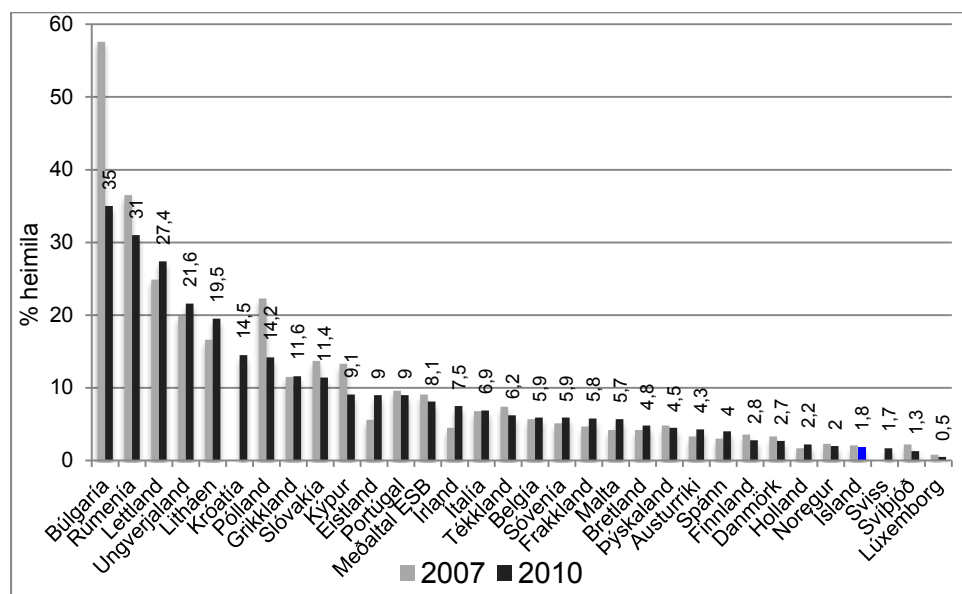
Heimild: Eurostat

Í Evrópu var lágtekjufólk í 21 landi með hærra hlutfall fólks sem sagðist hafa þungar byrðar vegna húsnæðiskostnaðar en Ísland. Ísland var í tíunda lægsta sæti. Lágtekjufólk, þ.e. þeir sem eru undir 60% fátæktarmörkum ESB, eru alla jafna sá hópur sem býr við erfiðust fjárhagsskilyrði og er þetta vísbending um

að þessi hópur hafi verið í þokkalegu skjóli í kreppunni. Samt eru það um 43% þessa fólks sem segist vera með þungar byrðar vegna húsnæðiskostnaðar en hæst fer hlutfallið í fátækari og ójafnari löndunum í Evrópu, eða vel yfir 70%, eins og á Kýpur, Möltu, Póllandi, Króatíu og Ítalíu. Í fátækari löndunum eru gæði húsnæðis auðvitað mun lakari en á Íslandi og hinum Norðurlöndunum.

Hinar norrænu þjóðirnar og ríki lönd, eins og Sviss og Holland, eru með lægst hlutfall lágtekjufólks sem þjakað er af miklum byrðum vegna húsnæðiskostnaðar.

Að lokum sýnum við mælikvarða Eurostat á skorti á evrópskum heimilum, á mynd 37. Skortur er hér skilgreindur þannig, að heimili hafi ekki efni á að leyfa sér 4 af 9 algengum lífshjaraatriðum, svo sem að halda húsnæðinu nægilega heitu, að borða kjör eða fisk annan hvern dag, að borga leigu, reka bíl, sjónvarp eða síma (sjá nánar skilgreiningu Eurostat hér að neðan).<sup>1</sup>



Mynd 37: Hlutfall evrópskra heimila er búa við alvarlegan skort árin 2007 og 2010. Heimild: Eurostat

Þarna má sjá að Ísland er í einna bestri stöðu, ásamt hinum norrænu þjóðunum og sumum ríkustu þjóðunum á meginlandi Evrópu. Þetta segir þá sögu, að þrátt fyrir mikið efnahagsáfall og lífshjaraþvingu á Íslandi eftir hrún stendur þjóðin almennt séð vel að vígi hvað lífsgæði snertir, samanborið við aðrar vestrænar þjóðir.

Það þýðir að þegar tekst að vinna bug á skamtíavandanum hér á landi, einkum með endurheimt stórs hluta þess kaupmáttar ráðstöfunartekna sem tapaðist við hrún krónunnar, þá munu íslensk heimili búa við afar góð efnisleg lífsgæði og ráða sæmilega við kostnaðinn sem því fylgir. Hins vegar er ástæða til að ítreka að stór hluti af greiðsluvandanum var til kominn fyrir hrún og ætti það að vera lexía fyrir Íslendinga að spenna ekki aftur bogann of hátt í

1

Skilgreining Eurostat á skorti: Definition: Homes experience at least 4 out of 9 following deprivations items: cannot afford i) to pay rent or utility bills, ii) keep home adequately warm, iii) face unexpected expenses, iv) eat meat, fish or a protein equivalent every second day, v) a week holiday away from home, vi) a car, vii) a washing machine, viii) a colour TV, or ix) a telephone.

neyslukapphlaupi, eins og gerðist á árum bóluhagkerfisins frá um 2003 til 2007. Mótvægisaðgerðir stjórnvalda hafa þó augljóslega létt íslenskum heimilum róðurinn í gegnum mestu þrengingarnar í kjölfar hrunsins, einkum heimilum með lægri og milli tekjur

## VI. Atvinna, atvinnuleysi og brottflutningur

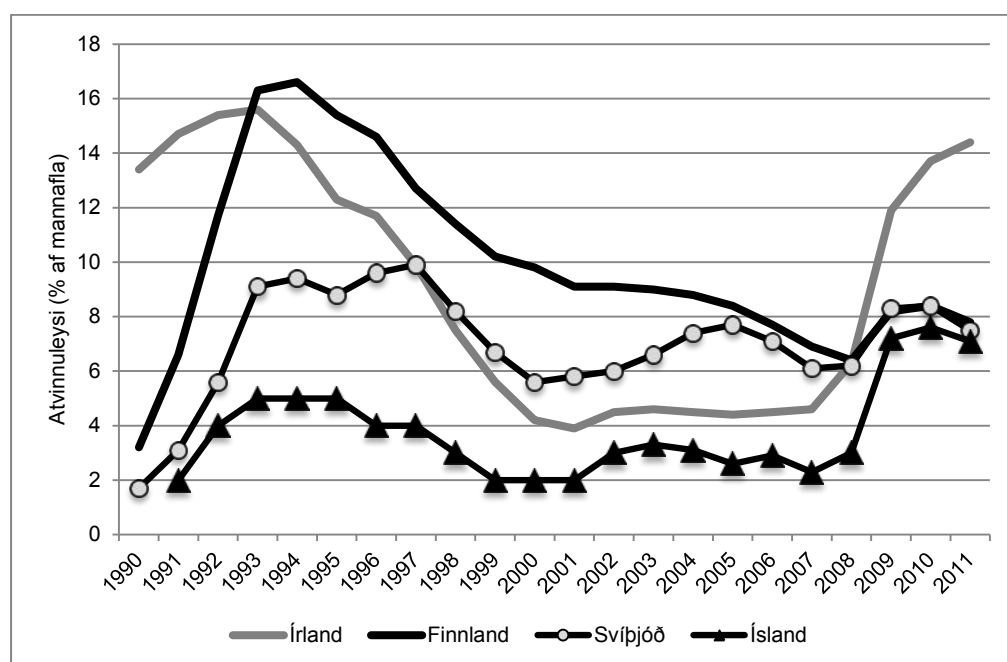
Í fyrri skýrslunni var gerð almenn grein fyrir þróun atvinnuleysis og atvinnustigs á Íslandi. Niðurstaðan var sú að þrátt fyrir að atvinnuleysi hefði aukist verulega á Íslandi í kjölfar bankahrunsins væri það engu að síður undir meðaltali OECD og ESB ríkjanna, auk þess sem hærra hlutfall fólks á vinnualdri er í launuðu starfi á Íslandi en í öðrum Evrópulöndum, þrátt fyrir hrunið.

Hér munum við leggja fram nánari gögn um atvinnuþróunina og sýna hvar atvinnuleysið kom harðast niður, auk þess sem mat verður lagt á áhrif búferlaflutninga úr landi á atvinnuleysisstigið.

### VI.1 Atvinnuleysi á Íslandi og í skyldum kreppuríkjum

Þó fróðlegt sé að bera saman atvinnuleysi á Íslandi við ýmis ríki Evrópusambandsins, t.d. í suður og austur Evrópu, þá er almennur annmarki á slíkum samanburði sá, að um tiltölulega óskyld þjóðfélög getur verið að ræða, sem kallar á fyrirvara um sambærileika. Þannig skiptir máli verulegur munur á hagsældarstigi sem og á umfangi velferðarríkisins.

Til að dýpka umfjöllun okkar í fyrri skýrslunni berum við hér saman skyldari þjóðir, þ.e. þær nánustu frændþjóðir okkar sem hafa lent í alvarlegum fjármálakreppum í seinni tíð. Þar er um að ræða Finnland og Svíþjóð er sigldu inn í mikla fjármálakreppu um 1990 og Írland sem sigldi næstum samhliða Íslandi inn í núverandi kreppu. Við sýnum fyrst á mynd 38 þróun atvinnuleysis í þessum fjórum löndum, alveg frá 1990 til 2011 og þekjum þannig kreppureynslu þessara þjóða, þó á ólíkum tímapiunktum hafi verið. Það er fróðlegt að skoða þetta samhengi.



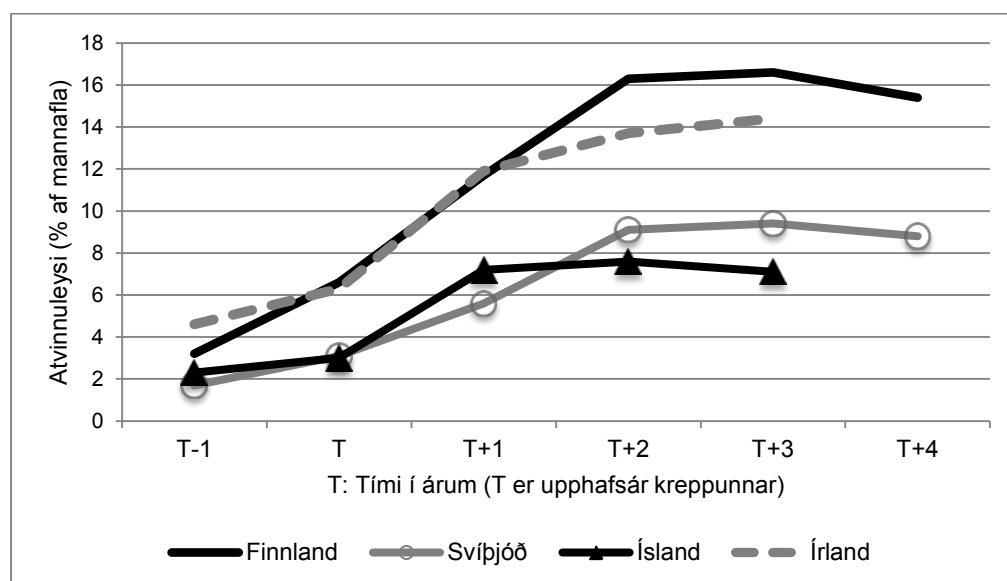
Mynd 38: Atvinnuleysi og kreppa hjá frændþjóðum: Ísland og Írland borin saman við Finnland og Svíþjóð, 1990 til 2011.

Heimild: Eurostat

Það sem er sláandi er hversu miklu meira atvinnuleysið varð í Finnlandi uppúr 1990 en á Íslandi nú. Ársmeðaltal Finna varð hæst nærri 17%, en vel undir 8% á Íslandi í núverandi kreppu. Það tók Finna um 18 ár að ná almennu atvinnuleysisstigi árána fyrir kreppuna á ný, en þá tók það að aukast aftur í núverandi fjármálakreppu, þó hún hafi ekki verið Finnlandi sérstaklega þungbær.

Í Svíþjóð varð atvinnuleysi mest um 10% í kreppunni upp úr 1990, eða vel yfir atvinnuleysisstigi Íslands nú. Það er líka athyglisvert að í núverandi kreppu skuli bæði Finnland og Svíþjóð hafa verið með meira atvinnuleysi en Ísland. Þetta verður sérstaklega merkilegt þegar haft er í huga hversu stórt fjármálahrun Íslands var og hve fjárhagur hins opinbera var illa leikinn hér strax árið 2008. Finnar og Svíar lentu hins vegar ekki í neinni sérstakri kreppu núna.

Reynsla Íra er svo önnur saga. Þeir höfðu verið í þrengingum á seinni hluta níunda áratugarins, með miklu atvinnuleysi raunar til lengri tíma. Þeir náðu því svo mjög hratt niður í góðæri tíunda áratugarins, en þó aldrei jafn langt niður og var á Íslandi á þeim tíma. Í núverandi kreppu tók atvinnuleysi fyrr að aukast á Írlandi en á Íslandi og fór raunar langt upp fyrir atvinnuleysið á Íslandi. Á árinu 2011 var það meira en 14%, á móti rúmlega 7% atvinnuleysi Íslands. Það sem meira er, atvinnuleysið var þá lækkandi á Íslandi en stöðugt eða jafnvel enn vaxandi á Írlandi. Þeir hafa því farið mun verr út úr atvinnuþróuninni en Ísland.



Mynd 39: Ólík kreppuáhrif á atvinnuleysi: Íslandi núna í samanburði við Finnland og Svíþjóð í kreppunni um 1990. T=árið sem kreppan skall á.

Heimild: Eurostat

Á mynd 39 berum við saman kreppuferla atvinnuleysis hjá Íslandi og sömu frændþjóðunum sem harðast urðu úti í kreppu tíunda áratugarins og svo í núverandi kreppu. Árið sem kreppan skall á er merkt sem T og síðan eru ferlarnir sýndir ár frá ári í gegnum kreppuna, frá því árið fyrir kreppuna. Það sem myndin segir er að Ísland fór hratt upp með atvinnuleysið, náði toppi fljótt og byrjaði svo að sveigja sig niður aftur fyrr en hinar þjóðirnar. Þær fóru auðvitað mun lengra út í atvinnuleysið, ekki síst Finnar þá og Írar núna. Írar

eru enn á leið aukins atvinnuleysis en á Íslandi hefur umsnúningur orðið og það lækkar rólega. Ferill Íslands er þannig mun hagstæðari, með minni byrðar vegna atvinnuleysis þrátt fyrir að kreppan hafi verið mun stærri og dýrari hér og skuldavandinn meiri, bæði hjá heimilum, fyrirtækjum og stjórnvöldum

Hvað olli þessum mun?

Hér er ekki svigrúm til að gera ítarlega rannsókn á ólíkum kreppuferlum þessara þjóða en í staðinn bendum við á nokkur athyglisvert atriði. Fjármálakreppurnar í Skandinavíu orsökuðust öðru fremur af auknu frelsi á fjármálamörkuðum (*de-regulation*) sem innleitt var snemma á níunda áratugnum (Jonung 2010; Kiander 2005a og 2005b, Kiander og Vartia, 1998). Það leiddi til mikillar aukningar á útlánum, skuldabenslu og húsnæðisbólum sem sprakk undir lok áratugarins og í byrjun þess næsta. Báðar þjóðirnar voru með sína sjálfstæðu gjaldmiðla fasttengda við ECU myntkerfið evrópska og streittust við að halda því, þrátt fyrir árásir spákaupmanna eftir að út í kreppuna var komið.

Fyrir kreppu hafði verið dregið úr skattafrádrætti vegna vaxtakostnaðar við húsnæðislán (samsvarandi við vaxtabætur á Íslandi). Síðan þegar þrengdi að bönkum með hækkandi vöxtum í kringum 1990 fór að fjara undan bankakerfinu, með vaxandi erfiðleikum og yfirvofandi gjaldprotum. Ríkisvaldið kom mörgum þeirra til bjargar eða tók yfir eignarhald og fleytti þeim áfram. Fyrir heimilin var vaxtarkostnaður mjög hækkandi í kjölfar þess að vaxtafrádráttur í skatti hafði verið minnkaður svo greiðslubyrði jókst mikið. Þá varð aukinn þrýstingur á fjármál ríkisins, vegna minni tekna og aukinna útgjalda og á árinu 1991 var finnska markið fellt og síðan haustið 1992 settu bæði Finnar og Svíar gjaldmiðla sína á flot. Þeir féllu strax mikið og samhliða þessu var gripið til mikils niðurskurðar sem dýpkaði kreppuna til skemmri tíma, með hraðri aukningu atvinnuleysis, sem gekk mun lengra en á Íslandi, sérstaklega í Finnlandi (Jonung 2010). En Finnland varð einnig fyrir búsigjum vegna hruns verslunar við Sovétríkin sem féllu um þetta leyti.

Margir virðast telja að gengisfelling íslensku krónunnar hafi forðað Íslandi frá meira atvinnuleysi en raun var á. Þegar horft er til Finnlands og Svíþjóðar er þó ljóst að gengisfellingar voru hluti af sögunni þar, sem samt leiddi til mun meira atvinnuleysis en á Íslandi. Það dregur hugann að því að gengisfelling bæði fækkar störfum og skapar möguleika á fjölgun starfa í sumum útflutningsgreinum (en ekki öllum). Gengisfelling rýrir kaupmátt heimilanna mjög hratt. Það leiðir til minni neyslu sem fækkar störfum í verslun og þjónustu. Mun færri geta keypt húsnæði eða ráðist í dýrar viðhaldsframkvæmdir, sem fækkar stórlega störfum í byggingariðnaði. Eins og sýnt verður hér á eftir var byggingariðnaður stærsta fórnarlamb kreppunnar á Íslandi hvað atvinnuleysi varðar.

Möguleikar gengisfellingar á að skapa ný störf eru takmarkaðir á Íslandi í fiskveiðum (vegna takmarkana á fiskveiðiheimildum), nokkrir í fiskvinnslu (frekari vinnsla fiskafurða verður arðbærari eftir gengisfellingu og beinn útflutningur með flugvélum sömuleiðis). Þannig eru möguleikar á fjölgun starfa við fiskvinnslu meiri en í fiskveiðum. Hins vegar er ferðaþjónustan helsta sviðið sem á möguleika á að skapa fleiri störf í kjölfar gengisfellingar.

Á heildina lítið eru það þó mun fleiri störf sem tapast vegna gengisfellingar en þau sem verða til. Reynslan frá Finnlandi segir sömuleiðis að hæpið sé að eigna gengisfellingu sérstakt björgunarhlutverk í að forða atvinnuleysi. Í öllu falli fór atvinnuleysið í Finnlandi úr böndunum, en þar skipti hugsanlega miklu

hinn stórtæki niðurskurður á opinberum útgjöldum sem gripið var til ásamt skattahækkunum. Nú skiptir máli hvernig skattahækkanir og niðurskurður eru útfærð. Eins og Keynes kenndi er það örvun einkaneyslunnar sem skiptir höfuðmáli fyrir getu hagkerfa til að hefja sig upp úr fjármálakreppu (Keynes 1936).

Tilgáta okkar er að vernd lægri tekjuhópa og endurdreifing velferðarútgjalda og byrða á Íslandi hafi haft mikla þýðingu fyrir viðhald einkaneyslu og skárra atvinnustigs en hjá öðrum kreppuþjóðum. Lægri tekjuhópar eyða stærri hluta tekna sinna til neyslu og með vernd þeirra er hærra neyslustigi (og þar með hærra atvinnustigi) viðhaldið. Örvandi útgjöld, svo sem auknar vaxtabætur, gegndu mikilvægu hlutverki, sem og niðurfellingar skulda að hluta og heimildir til losunar séreignasparnaðar. Þá höfðu ýmis verkefni sem miðuðu að fjölgun nýrra starfa og virkniaukandi aðgerðir einnig áhrif til farsælli atvinnuþróunar en ella hefði orðið. Dæmi um það eru eftirfarandi verkefni: Allir vinna; Grunngerðarframkvæmdir hins opinber (t.d. í samgöngumannvirkjum); Ungt fólk til athafna; ÞOR-Þekking og reynsla; Nám er vinnandi vegur; og Vinnandi vegur.

Næst skoðum við nánar hvernig atvinnuþróunin var í einstökum atvinnugreinum í gegnum hrunið og kreppuna.

## VI.2 Áhrif hrunsins á ólíkar atvinnugreinar

Heildarmyndin af íslenska vinnumarkaðnum er að atvinnuleysi hefur aukist, atvinnuþátttaka dregist saman, og vinnustundum fækkað. Þessi þróun á þó ekki við um alla geira eða greinar atvinnulífsins, enda ljóst að kreppan hefur ólík áhrif á mismunandi starfsemi. Veikara gengi krónunnar hefur t.d. jákvæð áhrif á útflutningsgreinar en þrengir mjög að iðnaði, verslun og þjónustu.

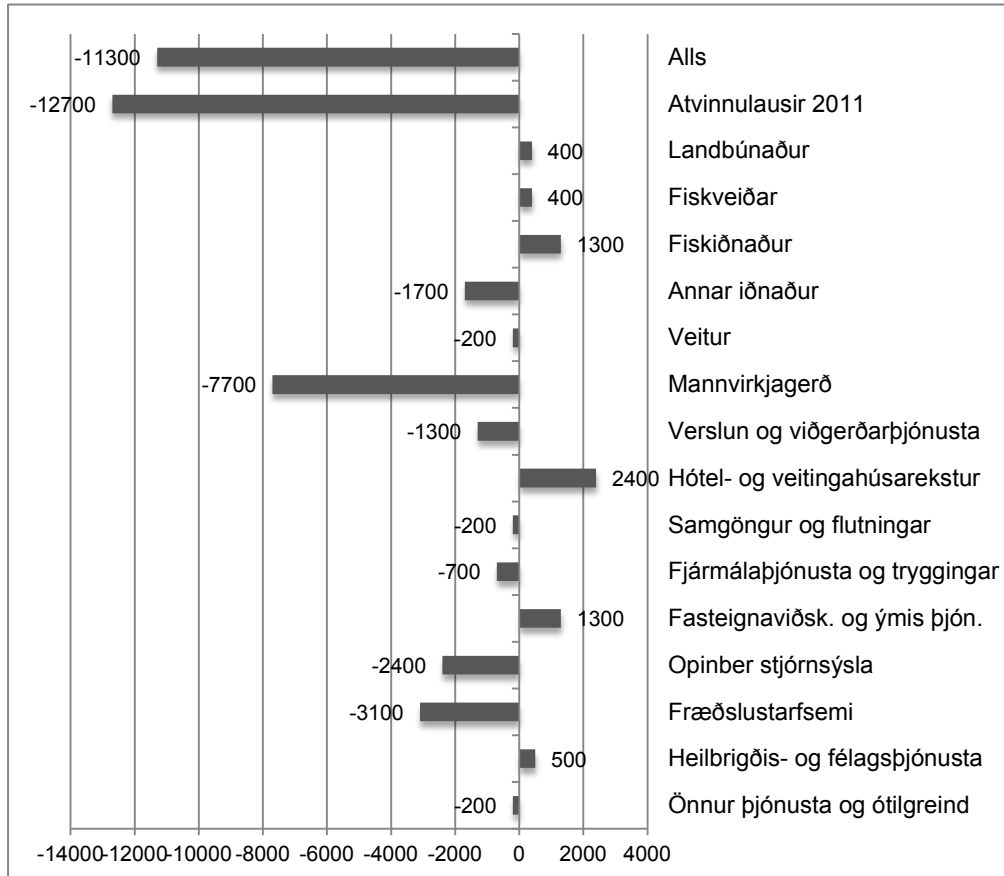
Gögnin ná frá 2008 til 2011, sem þekur niðursveifluna til fulls. Fróðlegt hefði verið að láta byrjunarpunkturinn miðast við 2007, en Hagstofan breytti skráningu gagna sinna frá og með árinu 2008, þannig að ekki er hægt með góðu móti að gera gögnin sambærileg við 2007 og fyrri ár. Á hinn bóginn má segja að árið 2007, toppár bóluhagkerfisins, hefði verið um margt óeðlilegt viðmiðunarár fyrir samdráttarþróunina í kjölfarið, vegna þess að það var ósjálfbært og óvenjulegt um margt. Það er því ágætlega viðunandi að sýna heildarþróunina frá 2008 til 2011. Á seinni myndum skoðum við þróunina frá ári til árs. Mynd 40 sýnir þannig þær heildarbreytingar sem urðu á fjölda starfa frá 2008 til 2011, í mismunandi atvinnugreinum.

Alls töpuðust um 11.300 störf frá 2008 til 2011, en atvinnulausir voru um 12.700 á árinu 2011. Ekki er óeðlilegt að þeir hafi verið fleiri en fjöldi tapaðra starfa á tímabilinu, enda voru einhverjir atvinnulausir fyrir kreppu.

Langflest störf töpuðust í mannvirkjagerð, eða 7700, á milli 2008 og 2011. Það skýrist ekki að öllu leyti af falli krónunnar, en engu að síður má ætla að það hafi aukið vanda greinarinnar umtalsvert, með verulegri rýrnun kaupmáttar heimilanna í landinu. Næst mest var fækkun starfa við fræðslustarfsemi, eða um 3100. Flest slík störf eru í opinbera geiranum (grunnskólafólki hjá sveitarfélögum og starfsfólki flestra annarra skóla hjá ríkinu).

En það fækkaði ekki bara í opinberri fræðslustarfsemi, því þriðja mesta fækkun starfa var í opinberu stjórnsýslunni, eða um 2400 störf. Árið 2008 voru

um 9.600 manns starfandi við opinbera stjórnsýslu en þeim hafði fækkað í um 7.200 árið 2011, breytingin hlutfallslega er úr 5,4% vinnuafsisins 2008 í 4,3% árið 2011. Það má því segja að verulega hafi verið hagrætt í stjórnunaryfirbyggingu opinbera geirans í kreppunni. Í mörgum tilvikum virðist þessu hafa verið náð með því að ráða ekki í störf sem losnuðu og með fækkun hlutastarfa. Samanlögð fækkun fræðslu- og opinberra stjórnsýslustarfa var um 5.500 störf, sem slagar upp í tapið í byggingariðnaðinum.

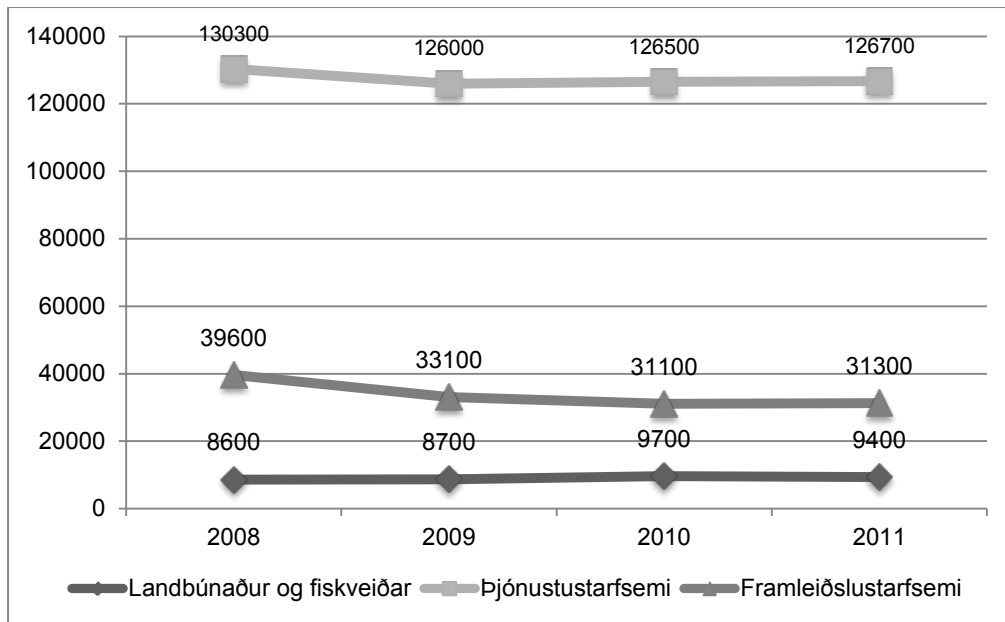


Mynd 40: Breytingar á fjölda starfandi frá 2008 til 2011, eftir atvinnugreinum.  
Heimild: Hagstofa Íslands

Aftur á móti fjölgaði störfum í hótél- og veitingahúsarekstri um 2400 og störfum í fiskiðnaði um 1300. Þá fjölgaði í fasteignaviðskiptum og ýmis konar fyrirtækjaþjónustu einnig um 1300.

Mynd 41 sýnir sömu þróun fyrir mismunandi geira atvinnulífsins, þ.e. frumvinnslu (landbúnað og fiskveiðar), þjónustu og framleiðslu. Alls töpuðust 4300 störf í þjónustu á milli 2008 og 2009, en frá 2009 hafa orðið til 700 ný störf í þjónustugeiranum. Þá töpuðust 6500 störf í framleiðslugeiranum á milli 2008 og 2009, og 2000 störf til viðbótar árið eftir, en á milli 2010 og 2011 fjölgaði störfum aftur um 200. Í frumvinnslugreinunum fjölgaði störfum hins vegar á milli 2008 og 2010, um 1100, en fækkaði svo um 300 á milli 2010 og 2011.

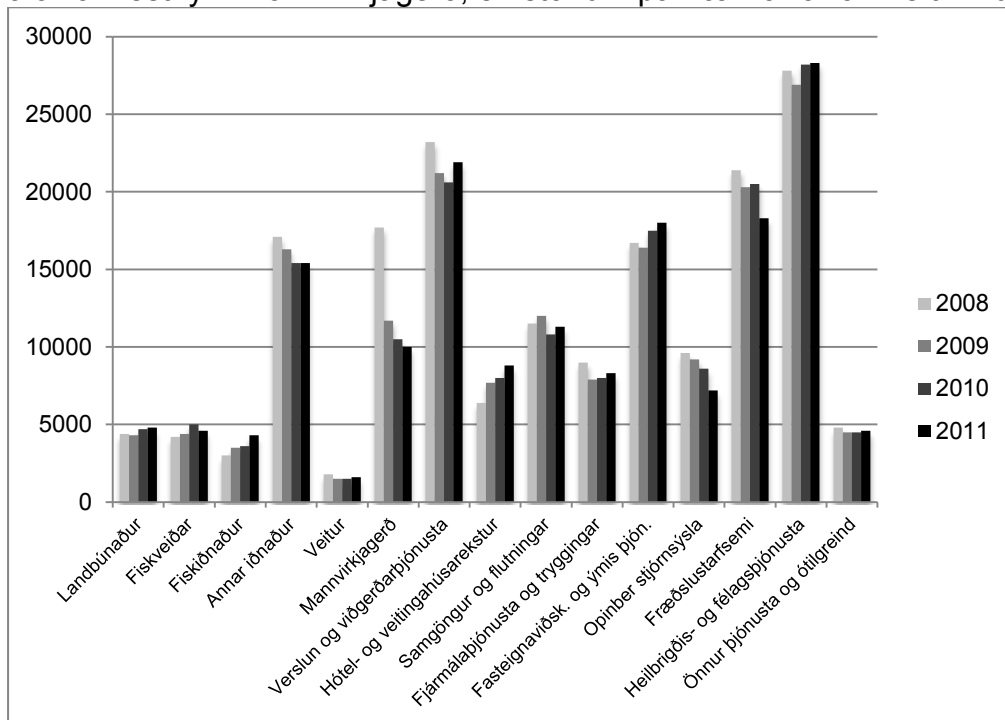




Mynd 41: Fjöldi starfa eftir atvinnugeirum.

Heimild: Hagstofa Íslands

Breytingar á fjölda starfsfólks í tilteknum atvinnugreinum gefa ekki tæmandi mynd af áhrifum hrunsins á viðkomandi atvinnugreinum, enda eru greinarnar misstórar. Mynd 42 sýnir fjölda starfandi í atvinnugreinunum fyrir hvert ár, 2008-2011. Það sem stendur upp úr er að bæði í fjölda og hlutfallslega var áfallið mest fyrir mannvirkjagerð, en störfum þar fækkað öll árin eftir hrun.



Mynd 42: Fjöldi starfandi eftir atvinnugreinum, 2008-2011.

Heimild: Hagstofa Íslands

Aðrar greinar þar sem störfum var enn að fækka árið 2011 eru opinber stjórnsýsla, fræðslustarfsemi, og annar iðnaður. Störfum í frumvinnslugreinunum og hótél og veitingaþjónustu hefur hins vegar fjölgað,

Þó bæði hlutfalls- og heildaraukningin sé ekki mikil. Þá sýna vissar atvinnugreinar merki um bata, s.s. verslun og viðgerðarþjónusta, heilbrigðis- og félagsþjónusta, fasteignaviðskipti og ýmiskonar fjármálaþjónusta, auk samgangna og flutningaþjónustu.

Því hefur verið haldið fram að íslenska krónan hafi dregið úr neikvæðum áhrifum bankahrunsins á íslenskan vinnumarkað, enda hafi fall hennar bætt stöðu útflutningsgreina og vegið þannig á móti neikvæðum afleiðingum hrunsins. Það er óneitanlega svo að störfum fjölgaði nokkuð í fiskvinnslu og ferðaþjónustu í kjölfar hrunsins. Fjölgun starfa þar getur þó vart talist mikil í samanburði við þau störf sem töpuðust, sér í lagi í byggingariðnaði/mannvirkjagerð og í opinberi þjónustu, þar sem má ætla að fall krónunnar hafi gert erfiða stöðu enn verri.

Það er hins vegar ekki auðvelt að meta hver þróunin hefði orðið ef Ísland hefði verið með annan gjaldmiðil. Þó verður að teljast sennilegt að færri störf hefðu tapast við mannvirkjagerð, verslun og þjónustu en að færri störf hefðu orðið til í kringum sjávarútveginn og ferðaþjónustu á móti. Því má segja að hluti af sögunni sé að störf hafi færst til á milli atvinnugreina. Þá er einnig hugsanlegt að störf hefðu tapast í sjávarútvegi ef við hefðum haft annan gjaldmiðil. Aftur á móti dró fall krónunnar úr kaupmætti fólks og þar með úr eftirspurn í hagkerfinu, en ætla má að umtalsverður fjöldi starfa hafi tapast vegna þess, eins og áður var bent á.

Tafla 5. Breytingar á fjölda starfandi á milli 2008 og 2011, eftir atvinnugreinum. Sundurgreint eftir landssvæðum.

	Höfuðborgarsvæði		Utan höfuðborgarsvæðis	
	Störf 2008	% breyting 2008-11	Störf 2008	% breyting 2008-11
Alls	116600	-6.9%	62000	-5.3%
Landbúnaður	500	20.0%	3900	10.3%
Fiskveiðar	600	66.7%	3600	0.0%
Fiskiðnaður	500	60.0%	2500	36.0%
Annar iðnaður	10700	-12.1%	6400	-6.3%
Veitur	1100	-18.2%	700	0.0%
Mannvirkjagerð	10400	-47.1%	7300	-38.4%
Verslun og viðgerðarþjónusta	17300	-9.2%	5900	5.1%
Hótel- og veitingahúsarekstur	4400	38.6%	2000	35.0%
Samgöngur og flutningar	8000	0.0%	3500	-5.7%
Fjármál og tryggingar	7500	-8.0%	1500	-6.7%
Fasteignaviðsk. og ýmis þjón.	13400	9.0%	3300	3.0%
Opinber stjórnarsýsla	6500	-29.2%	3100	-16.1%
Fræðslustarfsemi	13200	-9.8%	8200	-20.7%
Heilbrigðis- og félagsþjónusta	19000	1.6%	8800	2.3%
Önnur þjónusta og ótilgreind	3400	0.0%	1400	-14.3%

Heimild: Hagstofa Íslands

Að lokum sýnir tafla 5 stærð atvinnugreina 2008 og breytingu á fjölda starfandi í einstökum atvinnugreinum, sundurgreinda eftir landssvæðum. Á heildina litið töpuðust fleiri störf á höfuðborgarsvæðinu en utan þess, hvort heldur sem horft er til fjölda starfa eða hlutfallslegrar breytingar á fjölda starfa. Í flestum

atvinnugreinum er breytingin í sömu átt á báðum svæðum. Í fjórum tilfellum breytist fjöldi starfa ekki á öðru hvoru svæðinu. Þannig verður öll fjölgun starfa í fiskveiðum og öll fækkun starfa við veitur á höfuðborgarsvæðinu, en öll fækkun starfa við samgöngur og flutninga og við aðra ótilgreinda þjónustu, utan höfuðborgarsvæðisins. Aðeins við verslun og viðgerðarþjónustu er breytingin í sitt hvora áttina, þ.e. störfum fækkar um 1600 á höfuðborgarsvæðinu en fjölgar um 300 utan þess.

Þrátt fyrir að öll fjölgun starfa við fiskveiðar hafi orðið á höfuðborgarsvæðinu varð 75% af fjölgun starfa við fiskiðnaði á landsbyggðinni. Hlutfallsaukningin er þó minni á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu, enda vægi greinarinnar í atvinnulífinu mun meira utan höfuðborgarsvæðisins. Annað sem vekur athygli er að fækkun starfa við fræðslustarfsemi er meiri á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Á heildina litið má þó segja að vandinn sé heldur meiri á höfuðborgarsvæðinu.

### VI.3 Framboð á vinnuafli

Samkvæmt nýklassískri hagfræði ræðst atvinnustig þjóða fyrst og fremst af framboði vinnuafis. Atvinnuleysi er þannig afleiðing af vinnuleytandi hvötum skatta og bóta fremur en ónógrar eftirspurnar eftir vinnuafli. Ólafur Margeirsson hagfræðingur hefur lýst þessu sjónarhorni þannig að skýring þessa skóla hagfræðinnar á Kreppunni miklu sé „að undarlega mikið af fólki vildi taka sér frí frá vinnu“.<sup>2</sup> Engu að síður er sannfærandi að skattar og bætur geti haft áhrif á framboð á vinnuafli.

Reyndar er það svo að spálíkön nýklassískrar hagfræði eru óræð hvað varðar áhrif skatta á vinnuframboð (Atkinson og Mogensen, 1993). Að öllu öðru óbreyttu er í sjálfu sér rökrétt að hærri skattar dragi úr vinnuframboði á jaðrinum, eins og það er orðað. Hugsunin er sú að fólk vinni fyrst og fremst til að afla tekna, það fær ánægju af tekjunum en hlýtur ónæði af vinnunni. Ónæðið sem fólk hlýtur af vinnunni eykst með hverri vinnustund. Fyrir vikið eru einstaklingar tilbúnir að bæta við sig vinnu upp að því marki þegar ónæðið sem hlýst af viðbótar vinnustund er meira en ánægjan sem það fær út úr tekjunum sem sú vinnustund myndi skila. Annað er þó sjaldnast óbreytt. Vinnan er vettvangur félagslegra tengsla, veitir fólki hlutverk sem er forsenda sjálfsmyndar og sjálfsvirðingar, og mörg störf eru ánægjuleg í sjálfum sér. Þannig geta skattahækkanir aukið framboð á vinnuafli ef fólk vill halda sömu efnislegu lífsgæðum og það hafði áður eða ef það þarf að vinna meira til að standa undir fjárhagslegum skuldbindingum. Þá verður að hafa í huga að fæstir eiga þess kost að ákveða nákvæmlega hve margar klukkustundir þeir vilja vinna, enda fjöldi vinnustunda gjarnan skilgreindur í starfslýsingu af vinnuveitendum.

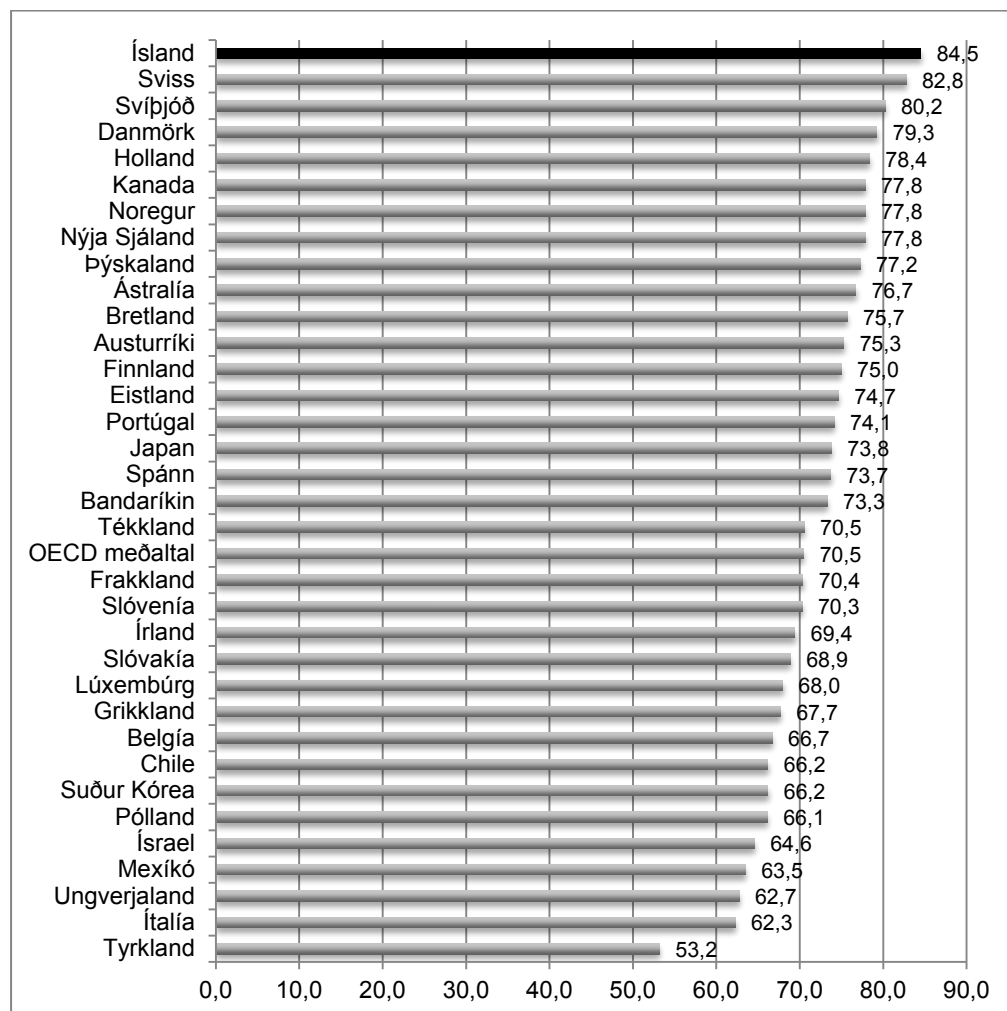
Nýklassísk hagfræði er skýrari þegar kemur að áhrifum bóta á framboð vinnuafis. Bætur verða vænlegri kostur en vinna ef upphæð bóta er of há miðað við þær tekjur sem einstaklingurinn getur vænst á vinnumarkaði, segir kenningin. Það þýðir ekki að bæturnar þurfi að vera jafn háar eða hærri en tekjurnar. Bótapegar verða ekki fyrir því ónæði sem nýklassísk hagfræði telur

---

<sup>2</sup> [http://www.pressan.is/pressupennar/Lesa\\_Olaf\\_Margeirsson/hagfraedin-og-hrunid](http://www.pressan.is/pressupennar/Lesa_Olaf_Margeirsson/hagfraedin-og-hrunid)

að hljótist af vinnunni og því þurfa bæturnar aðeins að vera það háar að ánægjan af þeim sé meiri en ánægjan sem hlýst af launum að frádregnu ónæði sem hlýst af vinnunni. Þar sem bætur eru sjaldnast mikið hærrí en lægstu laun má ætla að þessara áhrifa bóta gæti fyrst og fremst á meðal þeirra lægst launuðu.

Það eru ýmsar ástæður til að efast um að áhrif bóta á framboð vinnuafli séu með þeim hætti sem spálíkön nýklassískrar hagfræði segja til um. Til að mynda benda rannsóknir til þess að stór hluti fólks fái ánægju úr öðrum þáttum vinnunar en tekjunum sem hún skilar (Gallie, 2004; Gallie & Paugam, 2000). Hins vegar verður að hafa í huga að það fylgir ýmis kostnaður því að vinna utan heimilis, svo sem daggæsla fyrir börn. Það þýðir að í sumum tilfellum getur verið fjárhagslega ógerlegt fyrir fólk að fara af bótum og í starf enda nægi launin ekki til að standa undir fjárhagslegum skuldbindingum og þörfum heimilisins vegna þess viðbótarkostnaðar sem fylgir því að afla þeirra. Það er því ekki ósennilegt að það geti dregið úr framboði á vinnuafli ef of lítil munur er á upphæðum bóta og lægstu launa, þó það megi deila um hvort að bæturnar séu of háar eða launin of lág.

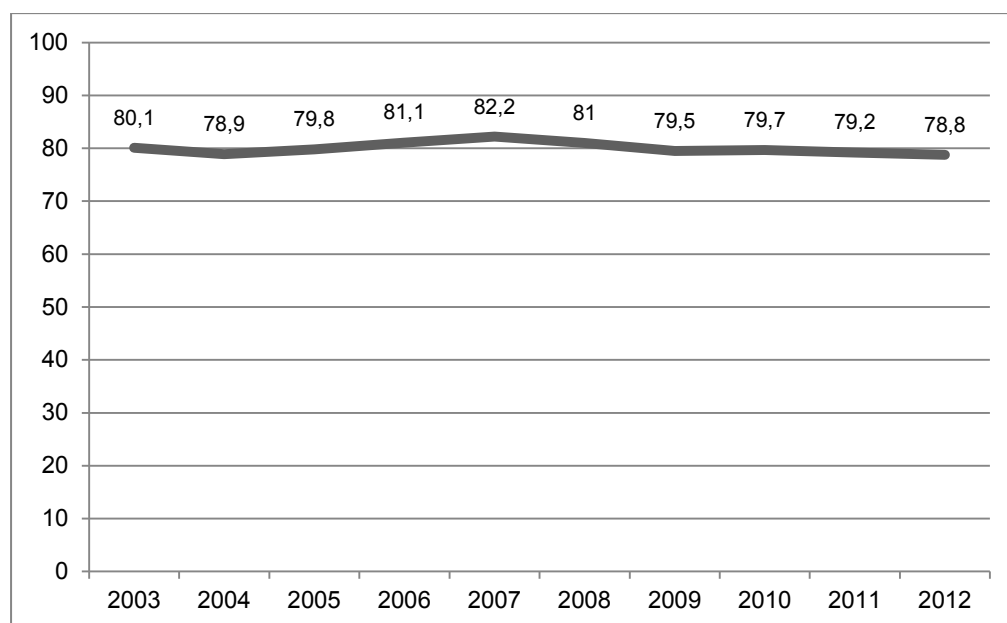


Mynd 43: Atvinnuþátttaka 2011, 15-64 ára. Ísland borið saman við OECD ríkin.  
Heimild: OECD

Ýmsar bætur voru hækkaðar í kjölfar hrunsins. Samkvæmd viðteknum kenningum hagfræðinnar ætti það að draga úr framboði á vinnuafli og það

sjónarmið heyrir stundum í þjóðmálaumræðunni að slík letjandi áhrif séu alvarlegt vandamál hér á landi. Ein leið til að meta hvort það eigi við rök að styðjast er að bera atvinnuþátttöku á Íslandi saman við önnur lönd, eins og við gerum á mynd 43. Það sem atvinnuþátttaka mælir er hlutfall fólks á vinnualdri sem annað hvort er með eða er að leita að vinnu (þ.e. atvinnulaust) og getur því talist réttmæt mæling á framboði á vinnuafli. Vinnualdur er skilgreindur á mismunandi hátt í ólíkum löndum. Til að auka sambærileika notumst við hér við skilgreiningu OECD, sem er fólk á aldrinum 15-64 ára. Það er rétt að taka fram að það breytir engu um niðurstöðuna hvað varðar Ísland þó aðrar skilgreiningar séu notaðar.

Mynd 43 sýnir að framboð á vinnuafli var meira á Íslandi en í öllum öðrum OECD ríkjum árið 2010. Það getur vart talist vísbending um að letjandi áhrif bóta séu sérstakt vandamál á Íslandi og raunar er það afar merkileg útkoma í ljósi þess hversu umfang hrunsins var mikið.



Mynd 44. Atvinnuþátttaka á Íslandi á fyrsta ársfjórðungi, 2003-2012.

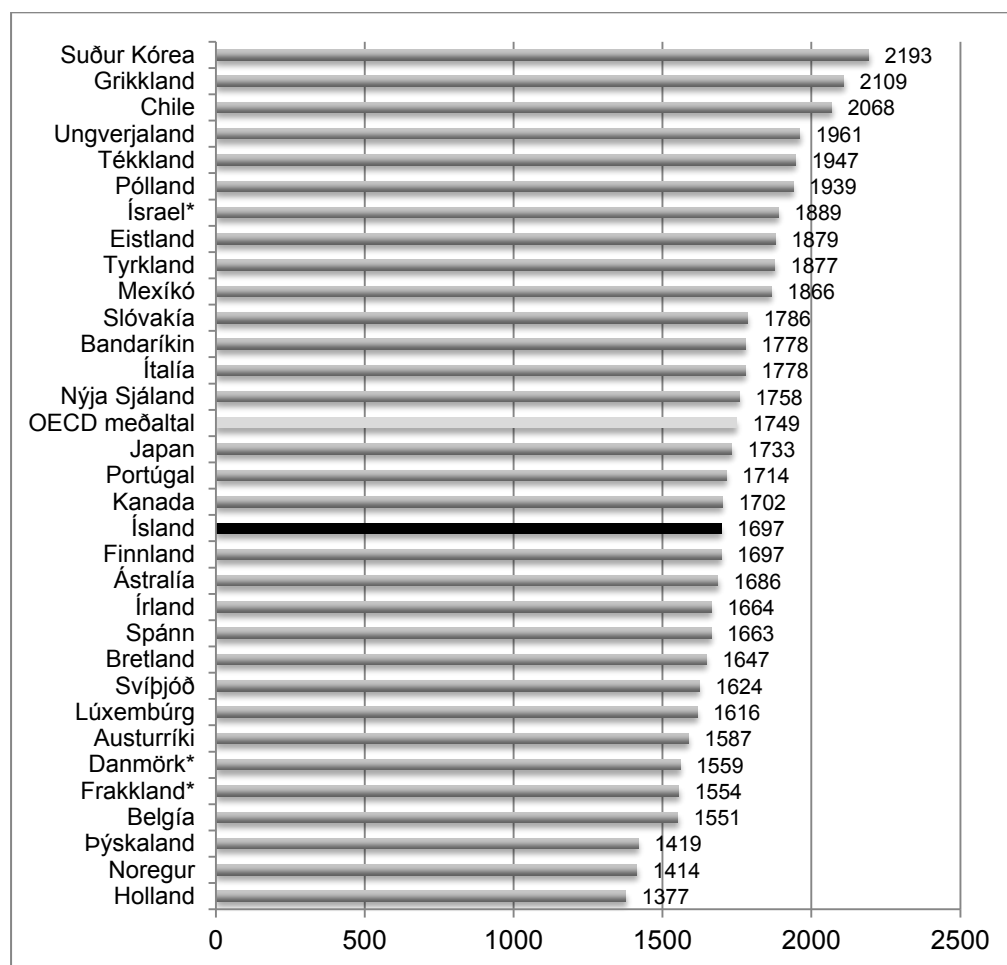
Heimild: Hagstofa Íslands

Góð útkoma úr alþjóðlegum samanburðum er eitt, en þróunin á Íslandi yfir tíma skiptir einnig máli enda mögulegt að atvinnuþátttaka dragist umtalsvert saman á Íslandi án þess að landið falli niður lista OECD ríkja. Það getur til dæmis gerst ef atvinnuþátttaka fellur líka í öðrum löndum. Mynd 44 sýnir þróunina fyrir fyrsta fjórðung hvers árs frá 2003-2012. Fyrsti fjórðungur varð fyrir valinu þar sem nýjustu tölurnar eru fyrir fyrsta fjórðung þessa árs. Þá er rökrétt að bera hvern fjórðung saman við sama fjórðung árið áður, fremur en síðasta fjórðung ársins á undan þar sem atvinnuþátttaka er háð árstíðabundnum sveiflum.

Á milli 2007 og 2012 dróst atvinnuþátttaka á fyrsta ársfjórðungi saman, úr 82,2% í 78,8%. Þannig hefur fjölgað í þeim hópi sem er óvirkur á vinnumarkaði. Þegar þessi þróun er túlkuð er rétt að hafa í huga að árið 2007 var um margt óeðlilegt enda mikil þennsla í íslenska hagkerfinu. Þrátt fyrir að atvinnuþátttaka hafi dregist saman frá þeim tíma er hún engu að síður svipuð og hún var árið 2004, í upphafi mesta penslutímans.

Atvinnuþátttaka segir aðeins hluta af sögunni um framboð á vinnuafli, þ.e. hvort fólk er tilbúið að vinna yfir höfuð. Það skiptir einnig máli hve mikið fólk vill vinna. Ein leið til að meta það er að skoða fjölda vinnustunda sem fólk vinnur. Það má ætla að slík mæling vanmeti vinnuviljann enda er á hverjum tíma einhver hluti fólks sem myndi vilja vinna meira en hann gerir. Upplýsingar um það liggja hins vegar ekki fyrir og því verðum við að notast við unnar stundir eins og þær birtast í vinnumarkaðsrannsóknum.

Mynd 45 sýnir meðalfjölda vinnustunda á ári á hvern einstakling sem er í vinnu í OECD löndunum. Hér verður að setja þann fyrirvara að tölurnar eru ekki allar fengnar úr sömu rannsókn og því er óvissa um sambærileika þeirra. Þær gefa engu að síður vísbendingu um stöðuna. Stundum eru notaðar mælingar á fjölda vinnustunda á viku, en slíkar mælingar líta framhjá því að fjöldi vinnuvikna er mjög mismunandi á milli landa.



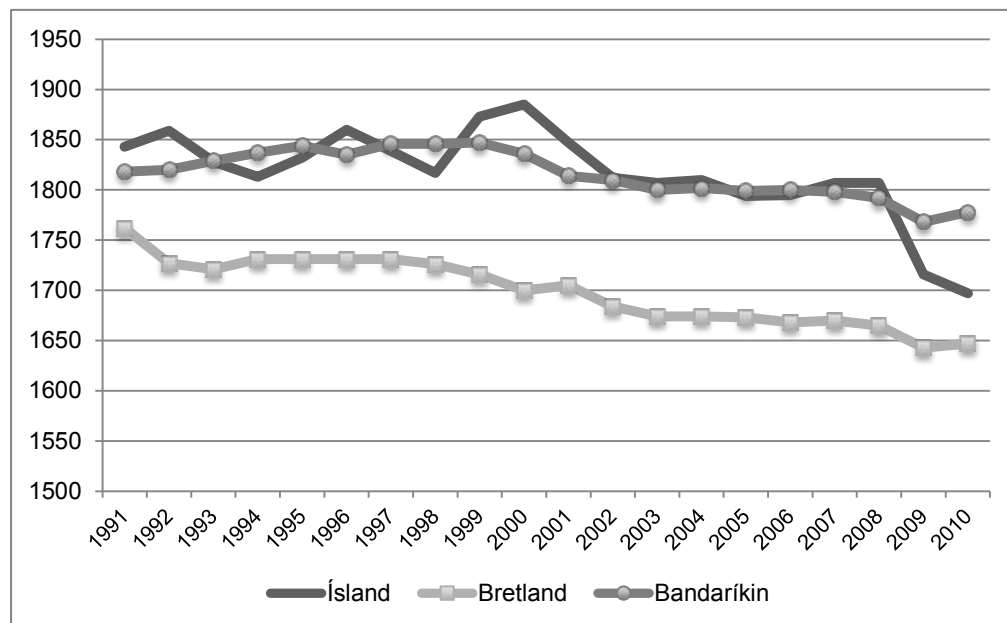
Mynd 45: Vinnutími. Fjöldi klukkustunda á ári á hvern einstakling í launuðu starfi. 2010.

Heimild: OECD. \*Tölur frá 2009

Samkvæmt mynd 45 er meðalfjöldi árlegra vinnustunda á Íslandi undir meðaltali OECD ríkjanna. Það er þó ekki vísbending um lítinn vinnuvilja. Þegar röðunin er skoðuð kemur í ljós að hagsælli löndin raðast flest fyrir neðan OECD meðaltalið. Þannig má segja að vinnustundir séu tiltölulega margar á Íslandi í samanburði við lönd á svipuðu stigi samfélags- og hagþróunar. Þá er ekki sjálfgefið að meira sé betra þegar kemur að fjölda

vinnustunda, enda hætt við því að langvarandi vinnuálag komi niður á afköstum til lengri tíma litið.

Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi, að vikulegur vinnutími er langur á Íslandi samanborið við aðrar þjóðir, en árlegur fjöldi frídaga er hins vegar mikill (sumarfrí og aðrir opinberir frídagar). Það lækkar fjölda árlegra vinnustunda umfram það sem ætla mætti af vikulegum vinnutíma einum.



Mynd 46: Þróun árlegs vinnutíma, Ísland, USA og Bretland

Heimild: OECD

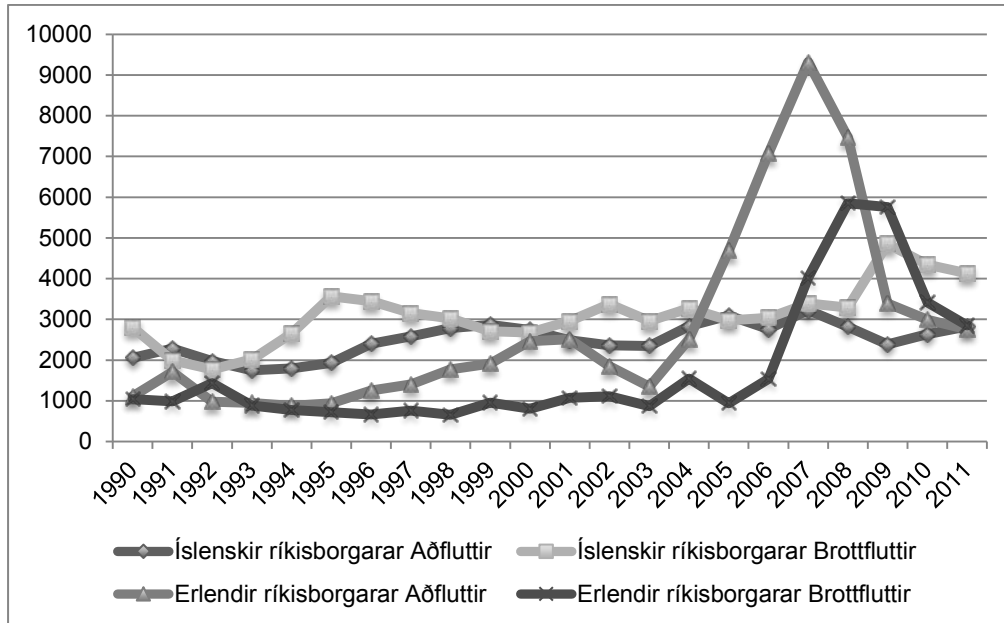
Fjöldi árlegra vinnustunda dróst saman í kjölfar bankahrunsins, eins og sést á mynd 46. Á myndinni er þróun meðalfjölda vinnustunda á ári borinn saman við þróunina í Bretlandi og Bandaríkjunum, en það eru lönd sem gjarnan eru talin búa við mikið vinnuálag (McGovern, Hill, Mills, & White, 2008). Álagið er þó meira í Bandaríkjunum samkvæmt þessari mælingu. Fram að bankahruni fylgir þróun vinnutímans á Íslandi þróuninni í Bandaríkjunum. Við bankahrunið skilur á milli, en fjöldi vinnustunda er engu að síður meiri á Íslandi en í Bretlandi. Einhver kynni að taka þetta sem vísbendingu um dvínandi vinnuvilja Íslendinga, en sennilegri skýring er þó að framboð á yfirvinnu hafi dregist saman.

#### VI.4 Búferlaflutningar og atvinnuleysi

Þegar harðnar í ári er viðbúið að einhverjir leiti fyrir sér á erlendri grundu, hvort sem er til að losna úr atvinnuleysi eða til að bæta tekjur sínar. Þessi þáttur kreppunnar hefur fengið allnokkra athygli í íslenskri þjóðmálaumræðu og þá gjarnan undir yfirskriftinni „fólksflótti“. Það er ekki ætlun okkar að gera ítarlega grein fyrir þróun búferlaflutninga til og frá landinu í þessari skýrslu. Nýverið kom út ítarleg skýrsla Ólafar Garðarsdóttir (2012) þar sem sýnt var fram á að ekki hefði brostið á viðamikill fólksflótti í kjölfar bankahrunsins, eins og margir óttuðust að myndi gerast, þó brottflutningur hafi vissulega aukist mikið. Markmiðið hér er að meta að hve miklu leyti breytingar á flutningum til og frá landinu hafa dregið úr mældu atvinnuleysi, enda hefði a.m.k. hluti þeirra

sem fluttu frá landinu misst vinnuna í kjölfar hrunsins. Þegar það er gert verður þó að gefa sér ýmsar forsendur. Við val á forsendum er nauðsynlegt að horfa til þróunarinnar eins og hún varð, bæði í aðdraganda hrunsins og í kjölfar þess. Fyrir vikið er nauðsynlegt að byrja á að gera grein fyrir helstu þáttum búferlaflutninganna til og frá landinu.

Fólksfjöldaþróun samanstendur af tveimur lykilþáttum, þ.e. náttúrulegri fjölgun og flutningsjöfnuði. Hér verður aðeins fjallað um seinni þáttinn. Náttúruleg fjölgun er skilgreind sem fjöldi fæddra umfram dána á tilteknu tímabili. Flutningsjöfnuður er mismunur aðfluttra og brottfluttra á tilteknu tímabili.



Mynd 47: Búferlaflutningar til og frá Íslandi. Aðfluttir og brottfluttir 1990-2011, sundurgreint eftir ríkisfangi.

Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 47 sýnir hve margir fluttu til og frá Íslandi ár hvert frá 1990 til 2011, sundurgreint eftir ríkisfangi. Þegar við greinum flæði fólks til og frá landi getur verið gagnlegt að skilja á milli ríkisborgara landsins sem um ræðir annars vegar og erlendra ríkisborgara hins vegar. Ástæðan er sú að þessir hópar eru um margt ólíkir og mismunandi þættir sem hafa áhrif á það hvort einstaklingarnir sem tilheyra þeim ákveða að flytja sig um set. Raunar er það mikil einföldun að ætla að sömu þættir hafi áhrif á alla hópa erlendra ríkisborgara, en hér gefst ekki rými til að greina þróun mismunandi hópa erlendra ríkisborgara eftir upprunalandi.

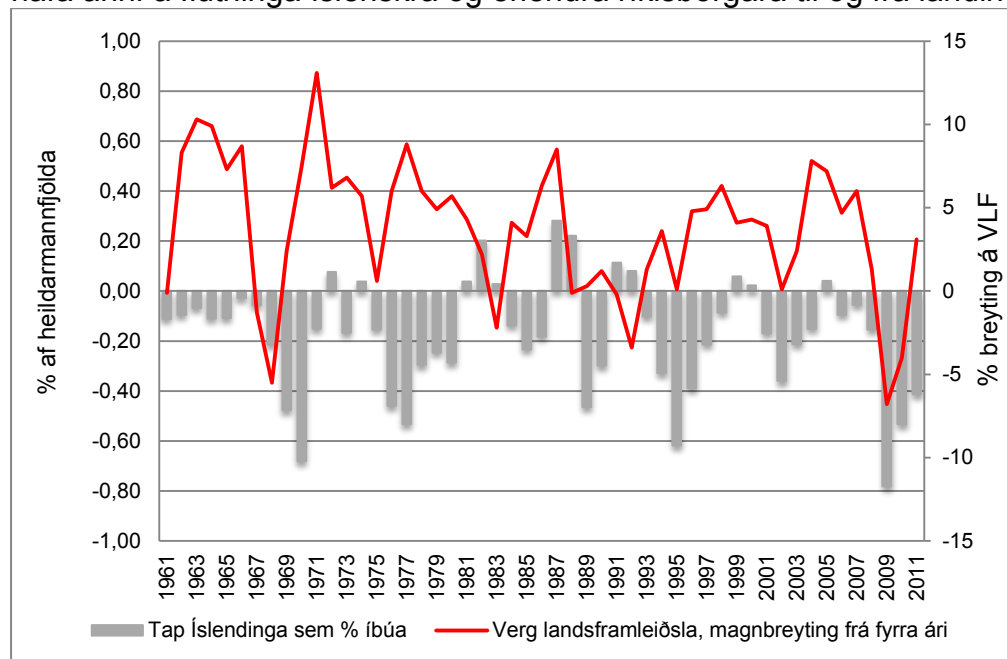
Á tímabilinu 1995-2008 flytja á bilinu 2679 til 3566 íslenskir ríkisborgara úr landi ár hvert, eða að meðaltali 3313 einstaklingar á ári. Á milli 1990 og 1995 hafði hins vegar dregið nokkuð úr brottflutningi. Á þessu 15 ára tímabili eru aðeins þrjú ár þar sem fleiri íslenskir ríkisborgarar flytja til landsins en flytjast frá því, 1999, 2000 og 2005. Þannig má segja að neikvæður flutningsjöfnuður íslenskra ríkisborgara hafi verið regla fremur en frávik á Íslandi. Í samræmi við það fluttust fleiri íslenskir ríkisborgarar frá landinu en til þess á tímabilinu, eða 48.713 samanborið við 39.636.

Hvað varðar erlenda ríkisborgara er myndin önnur. Aðflutningur erlendra ríkisborgara eykst jafnt og þétt frá 1995 til 2001. Þá dregur úr honum árin



2002 og 2003, en eykst svo verulega eftir það og nær hápunkti árið 2007, en dregst umtalsvert saman eftir það. Brottflytningur erlendra ríkisborgara helst hins vegar stöðugur fram til 2003 og er minni en aðflytningur þeirra, en eykst svo verulega eftir 2005 og nær hápunkti 2008 og 2009, en minnkar verulega eftir það. Þessar tölur segja a.m.k. tvær sögur. Sú fyrri er að aðflytningur erlendra ríkisborgara var umtalsverður hluti af fólksfjölgun á Íslandi á árunum frá 1995. Sú seinni er að flytningar erlendra ríkisborgara til og frá Íslandi eru nátengd framkvæmdum á Austurlandi í tengslum við álverið í Reyðafirði og Kárahnjúkavirkjun. Það er afar ósennilegt að Ísland hefði haft sama aðdráttarafl fyrir erlenda ríkisborgara ef ekki hefði komið til þeirra framkvæmda. Þá má einnig benda á að brottflytningur erlendra ríkisborgara byrjaði að aukast fyrir bankahrun, en aukningin á milli 2006 og 2007 er umtalsverð og tengist líklega lokum umræddra framkvæmda en almennri þróun efnahagsmála.

Á mynd 48 sjáum við flytningarsjöfnuð íslenskra ríkisborgara umreiknaðan sem hlutfall af íbúum landsins miðað við 1. janúar árið áður, í samanburði við hlutfallsbreytingu á vergri landsframleiðslu frá ári til árs. Flytningarsjöfnuður er samtala aðflytning og brottflytning. Ef fleiri flytja til lands en flytja frá því þá er flytningarsjöfnuður jákvæður, en neikvæður ef hið gagnstæða á við. Sem slíkur er flytningarsjöfnuður þannig ágætur mælikvarði á hve vel land laðar til sín og heldur í fólk. Það getur hins vegar verið villandi að horfa aðeins á brottflytning fólks þar sem mikill aðflytningur getur vegið á móti miklum brottflytningi. Við skoðum íslenska ríkisborgara sérstaklega þar sem hátt hlutfall erlendra ríkisborgara er tiltölulega nýtilkomið auk þess sem ólíkir þættir hafa áhrif á flytninga íslenskra og erlendra ríkisborgara til og frá landinu.



Mynd 48: Hlutfallslegar breytingar á íbúafjölda og vergri landsframleiðslu frá ári til árs, 1961-2011. Aðeins íslenskir ríkisborgarar.

Heimild: Hagstofa Íslands

Það er þrennt sem má lesa úr myndinni. Það fyrsta er að neikvæður flytningarsjöfnuður hefur verið reglan fremur en undantekningin um alllangt skeið. Aðeins tólf ár af þessum fimmtíu var flytningarsjöfnuðurinn jákvæður. Annað sem myndin sýnir er að flytningarsjöfnuðurinn tengist þróun

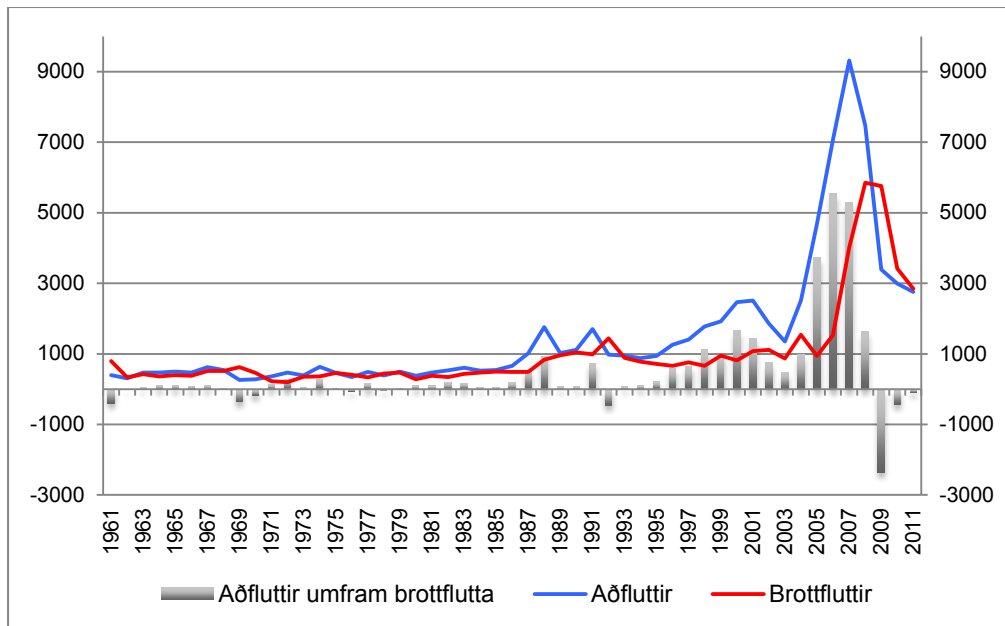
landsframleiðslu. Brottflutningur umfram aðflutning eykst gjarnan í kjölfar samdráttar, þó áhrifin komi gjarnan seinna fram. Verg landsframleiðsla dregst t.d. saman 1967-8. Flutningsjöfnuðurinn versnar 1968 og enn meira 1969-70 jafnvel þó landsframleiðslan aukist síðustu tvö árin. Á milli 1974 og 1975 hægir verulega á vexti landsframleiðslu. Flutningsjöfnuðurinn versnar strax árið 1975 en versnar svo enn meira árið 1976 og áhrifanna gætir fram til 1980 jafnvel þó landsframleiðslan hafi tekið við sér strax árið 1976. Eftir 1980 hægir á landsframleiðslu og 1983 dregst hún saman. Flutningsjöfnuðurinn fer úr því að vera jákvæður í að vera neikvæður 1984 og er neikvæður fram til 1987, jafnvel þó landsframleiðslan hafi aukist frá 1984-7.

Á milli 1987 og 1988 hægir svo mjög á landsframleiðslunni og 1989 og 1990 er flutningsjöfnuðurinn neikvæður eftir að hafa verið jákvæður árin tvö á undan. Frá 1990 til 1992 dregur svo úr landsframleiðslu og í kjölfarið verður flutningsjöfnuðurinn neikvæður í sex ár og nær lágpunktinum árið 1995. Þetta bendir til þess að samdráttur í efnahagslífinu hryndi af stað brottflutningum en að vaxtarskeiðin geri lítið til að halda í fólk eða laða það aftur heim til skemmri tíma.

Það þriðja sem mynd 48 segir okkur er að þrátt fyrir að flutningsjöfnuður hafi versnað í kjölfar bankahrunsins þá er ekki augljóst að tapið á fólki sé meira en á öðrum tímabilum, eins og t.d. 1975-1980 og 1993-1997, sér í lagi þegar við höfum hliðsjón af umfangi efnahagsáfallsins sem orsakaði það. Við þetta verður þó að setja þann fyrirvara að núverandi ferli er ekki lokið. Þó er vert að benda á að sú efnahagskreppa er sérstök samanborið við önnur tímabil sem hér eru til umfjöllunar, að flutningsjöfnuðurinn versnar nánast um leið og kreppan brestur á og er verstur fyrsta árið í kjölfarið á hruninu en hefur batnað nokkuð síðan.

Á öðrum tímabilum hefur yfirleitt tekið lengri tíma fyrir áhrif samdráttarins að koma fram í flutningsjöfnuði. Þá má einnig benda á að á fyrsta ársfjórðungi 2012 var heildarflutningsjöfnuður jákvæður í fyrsta sinn frá hruni íslensku bankanna. Flutningsjöfnuður íslenskra ríkisborgara var þó enn neikvæður, en aðeins um 130 einstaklinga borið saman við 270 á fyrsta fjórðungi 2011 og 430 á sama tíma 2009. Þá var flutningsjöfnuður íslenskra ríkisborgara neikvæður um aðeins 15 einstaklinga á síðasta ársfjórðungi 2011. Hvort þetta er til marks um að þróunin sé að snúast við skal þó ósagt látið, enda ekki skýrt mynstur frá fyrri árum sem gefur forsendur til að spá fyrir um þróunina sem mun eiga sér stað á þessu ári.

Mynd 49 sýnir búferlaflutning erlendra ríkisborgara til og frá Íslandi, sem og flutningsjöfnuðinn, frá 1961-2011. Framan af tímabilinu flytjast tiltölulega fáir erlendir ríkisborgarar til Íslands og aðflutningur og brottflutningur haldast hönd í hönd. Á ofanverðum 9. áratugnum færast aðflutningur og brottflutningur í aukana en svo dregur aftur úr eftir 1992 til 1995. Eftir það eykst aðflutningur nokkuð en brottflutningur minna. Það athyglisverðasta við myndina er þó sú mikla aukning sem verður á aðflutningi erlendra ríkisborgara eftir 2004 og brottflutningi eftir 2006. Það er ljóst að þetta tengist að miklu leyti virkjanaframkvæmdum á Austurlandi og því verður að teljast sennilegt að þróunin hefði verið önnur ef til þeirra hefði ekki komið. Tölurnar benda einnig til þess að brottflutningur erlendra ríkisborgara hefði verið umtalsverður jafnvel þó bankarnir hefðu ekki hrunið enda má ætla að hluti þeirra sem kom í tengslum við framkvæmdirnar hafi ekki ætlað að setjast hér að.



Mynd 49: Flutningar erlendra ríkisborgara til og frá Íslandi, 1961-2011. Fjöldi.  
Heimild: Hagstofa Íslands

Það er síður en svo augljóst hvernig beri að áætla þróun atvinnuleysis ef flutningsjöfnuður hefði ekki versnað, enda er maður að bera það sem gerðist saman við eitthvað sem átti sér ekki stað. Það þýðir að við þurfum að gefa okkur ýmsar forsendur sem flestar eru umdeilanlegar en færast prófanlegar. Það er því mikilvægt að það sé alveg skýrt hverjar forsendurnar eru og á hverju þær byggja.

Útgangspunkturinn er að einhverjir þeirra sem fluttu burt af landinu hafi verið atvinnulausir eða verið við það að missa vinnuna og að það fólk sem hefði flutt til Íslands en gerði það ekki hafi ekki fundið starf hér á landi. Það verður að teljast afar ólíklegt að allir þeir sem fluttu úr landi eftir bankahrunið hafi gert það vegna atvinnuleysis. Á öllum tímum hefur fólk ýmsar ástæður fyrir því að flytja úr landi og engin ástæða er til að ætla að það hafi breyst við hrun. Hver skipting hópsins er hvað þetta varðar er hins vegar ómögulegt að segja. Fyrir vikið gefum við okkur að allir sem fluttu úr landi hafi gert það vegna atvinnuleysis, enda er sú forsenda síst líkleg til að leiða til vanáætlunar áhrifa fólksflutninga á hlutfall atvinnulausra. Á þessum tíma flutti fólk ekki aðeins frá Íslandi. Sá hópur verður að reiknast frá brottfluttum á þeirri forsendu að ef brottflutningur dregur úr framboði á vinnuafli og minnki þannig atvinnuleysi þá auki aðflutningur á móti framboðið með gagnstæðum afleiðingum. Þetta þýðir í raun að flutningsjöfnuðinum, brottfluttir umfram aðflutta, er bætt við fjölda atvinnulausra.

Flutningsjöfnuðurinn leggst að sama skapi við fjölda þeirra sem eru virkir á vinnumarkaði, en þá erum við að gefa okkur að allt þetta fólk hefði verið atvinnulaust fremur en að það hefði flosnað upp af vinnumarkaði. Það eru ástæður til að ætla að þeir sem flytja úr landi í leit að vinnu séu síður líklegir til að hverfa alfarið af vinnumarkaði en þeir sem flytja ekki, enda eigi vissir hópar eins og t.d. öryrkjar erfiðara með að færa sig um set. Engu að síður verður að teljast líklegt að einhverjir þeirra sem fluttu út hefðu ekki verið virkir í atvinnuleit ef þeir hefðu búið áfram á Íslandi. Það þýðir að ef þessi forsenda skekkir niðurstöðuna þá skekkir hún hana uppávið.

Það þriðja sem við verðum að taka afstöðu til er hvort við gefum okkur ólíkar forsendur um íslenska og erlenda ríkisborgara. Eins og kom fram hér að ofan er margt sem bendir til þess a.m.k. hluti þeirrar breytinga sem áttu sér stað á flutningsjöfnuði erlendra ríkisborgara skýrist af framgangi framkvæmda við Kárahnjúkavirkjun. Það þýðir að hluti þessa hóps hefði farið jafnvel þó íslensku bankarnir hefðu ekki fallið. Því miður er engin leið til að meta hve stór sá hópur er. Fyrir vikið teljum við rétt að gefa okkur að allir erlendir ríkisborgarar sem fluttu frá landinu í kjölfar hrunsins hafi gert það vegna ástandsins. Það þýðir að við gefum okkur sömu forsendur um íslenska og erlenda ríkisborgara. Ef það skekkir niðurstöðuna þá skekkir hún hana uppávið.

Við bætum brottfluttum umfram aðflutta hvert ár við fjölda atvinnulausra það árið. En við verðum líka að bæta hluta hópsins við fjölda atvinnulausra árin eftir, enda sennilegt að hluti hans festist í langtíma atvinnuleysi. Áreiðanleg áætlun krefst þess að við notum svokölluð panel gögn þar sem einstaklingum er fylgt eftir frá ári til árs. Þannig væri hægt að meta hver hátt hlutfall þeirra sem missa vinnuna tiltekið ár eru enn atvinnulausir ári eða tveimur seinna. Því miður höfum við ekki aðgang að slíkum gögnum. Á vef Hagstofu Íslands er hins vegar hægt að fá upplýsingar um skiptingu atvinnulausra á ársgrundvelli sundurgreint eftir lengd atvinnuleysis. Við notum hlutfall þeirra sem höfðu verið atvinnulausir í hálfu ári eða lengur árið 2010 til að reikna hlutfall aðfluttra umfram brottflutta árið 2009 sem væri enn atvinnulaus ári seinna. Sama aðferð var svo notuð til að áætla hlutfall þess hóps sem væri enn atvinnulaus tveimur árum seinna, sem og hlutfall aðfluttra umfram brottflutta árið 2010 sem væri enn atvinnulaust árið 2011.

Það hefði verið mögulegt að nota hlutfall þeirra sem höfðu verið atvinnulausir í ár eða lengur. Við kusum hins vegar að nota hálfárs viðmiðið þar sem það leiðir sennilega til ofmats á áhrifum fólksflutninga á atvinnuleysi. Einnig hefði komið til greina að nota hlutfall langtímaatvinnulausra frá sama ári fremur en frá árinu á eftir. Það hefði hins vegar fækkað þeim sem reiknast sem atvinnulausir seinni árin.

Eins og fram hefur komið bætast aðfluttir umfram brottflutta við bæði fjölda atvinnulausra og við vinnuaflið, þ.e. þá sem eru virkir á vinnumarkaði. Við gefum okkur að enginn úr þessum hópi hefði flutt úr landi seinni árin og að enginn þeirra hefði dregið sig af vinnumarkaði. Þetta eru einu forsendurnar sem kunna að skekkja endurútreikning atvinnuleysis niður á við. Það er hins vegar hæpið að sú skekkja sé stór og sennilega er hún mjög lítil í samanburði við skekkjuna í hina áttina sem leiðir af öllum hinum forsendunum.

Þar sem þetta mat byggir á umdeilanlegum forsendum, vegna ófullnægjandi upplýsinga um hagi brottfluttra, birtum við allar tölurnar sem fóru í þennan útreikning í töflu 6 svo lesendur geti lagt sjálfstætt mat hann. Þessar upplýsingar gera lesendum einnig kleift að endurreikna niðurstöðuna út frá öðrum forsendum. Niðurstaðan er sú, eins og fram kemur í töflu 6, að atvinnuleysi hefði verið nokkru hærra ef flutningsjöfnuðurinn hefði ekki versnað, eða allt að 9,7% árið 2009 og 8,3% árið 2011. Atvinnuleysið hefði verið um 2,5 %-stigum hærra árið 2009, þegar hámarkinu var náð, en um 1,2 %-stigum hærra á árinu 2011.

Tafla 6: Mat á áhrifum búferlaflutninga á atvinnuleysisstigið 2009-2011

	2009	2010	2011
Vinnuafli	180.900	181.000	180.000
Atvinnulausir	13.100	13.700	12.700
Brotfluttir umfram aðflutta	4.835	2.134	1.404
Langtímaatvinnuleysi sem % af atvinnuleysi		39.4%	38.6%
Vinnuafli, leiðrétt m.t.t. flutningsjöfnuðar	185.735	187.869	189.273
Atvinnulausir aðfluttir frá 2009		1.905	735
Atvinnulausir aðfluttir frá 2010			824
Heildarfjöldi atvinnulausra	17.935	17.739	15.663
Atvinnuleysi	7.2%	7.6%	7.1%
Atvinnuleysi, leiðrétt f. búferlaflutningum	9.7%	9.4%	8.3%
Mismunur	2.5	1.8	1.2

Heimild: Hagstofa Íslands

Í ljósi þess að þær forsendur sem við gefum okkur skekkju niðurstöðuna frekar uppávið en niður verður þó að teljast líklegra að þetta sé nokkurt ofmat á áhrifum búferlaflutninga á atvinnuleysi og að munurinn á því sem var og þess sem hefði getað orðið sé í raun minni. Það má því að teljast hæpið að flutningur fólks úr landi eftir bankahrun hafi „falið“ verulegan hluta atvinnuleysis á Íslandi. Þessi niðurstaða er í samræmi við þá niðurstöðu Ólafar Garðarsdóttur (2012) að það hafi ekki brostið á víðtækur fólksflótti frá landinu í kjölfar hrunsins.

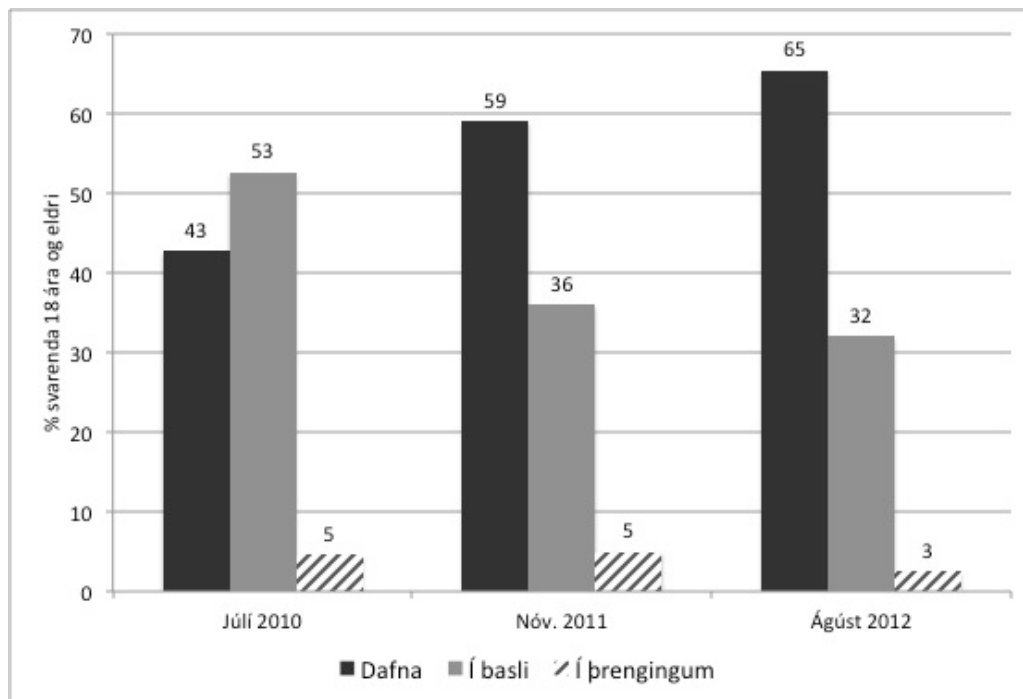
En þar eð gögnin sem þetta mat byggir á eru ófullkomin ber að hafa talsverðan fyrirvara á þessu mati. Æskilegt hefði verið að vita hver var atvinnustaða allra brottfluttra fyrir flutning, svo vitað væri með vissu í hvaða mæli atvinnuleysi var flutt út eða hvort fólk í fullri vinnu fór úr landi og losaði þar með störf fyrir aðra sem voru á atvinnuleysissskrám. Gera verður ráð fyrir báðum áhrifum.

## VII. Mat almennings – Fjölpjóðleg könnun í maí 2012

Í þessum síðasta kafla skoðum við gögn úr viðhorfskönnunum sem gefa vísbendingar um hvernig almenningur metur aðstæður sínar og þróun yfir tíma. Megnið af gögnunum er úr fjölpjóðlegri könnun Eurobarometer sem gerð var í flestum löndum Evrópu í maí 2012 sl. Capacent Gallup sá um framkvæmd íslenska hlutans. Þetta efni er gagnlegt til að sjá hvernig Íslandi vegnar í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir, ekki síst þær þjóðir sem fóru illa út úr fjármálakreppunni.

Það er líka gagnlegt að skoða þessi gögn í samhengi við þau önnur gögn sem við höfum tekið saman í þessari og fyrri skýrslu okkar um áhrif hrunsins á lífskjör þjóðarinnar. Meginniðurstaða gagna um hagþróun, tekjur, einkaneyslu, atvinnu og skuldir er sú að þjóðin hafi náð botni nálægt miðju ári 2010 og síðan þá hafi þróunin snúist við og hagur þjóðarinnar tekist að vænkast á ný. Sýn almennings sjálfs á stöðuna nú ætti því að geta fært fleiri rök fyrir niðurstöðum hinna viðamiklu gagna sem við höfum byggt greiningu okkar á.

Fyrst skoðum við gögn Capacent Gallup um þróun lífsánægju og bjartsýni þjóðarinnar, frá því botni var náð (hér er upphafspunktur júlí 2010) til ágúst 2012 (sjá mynd 50).



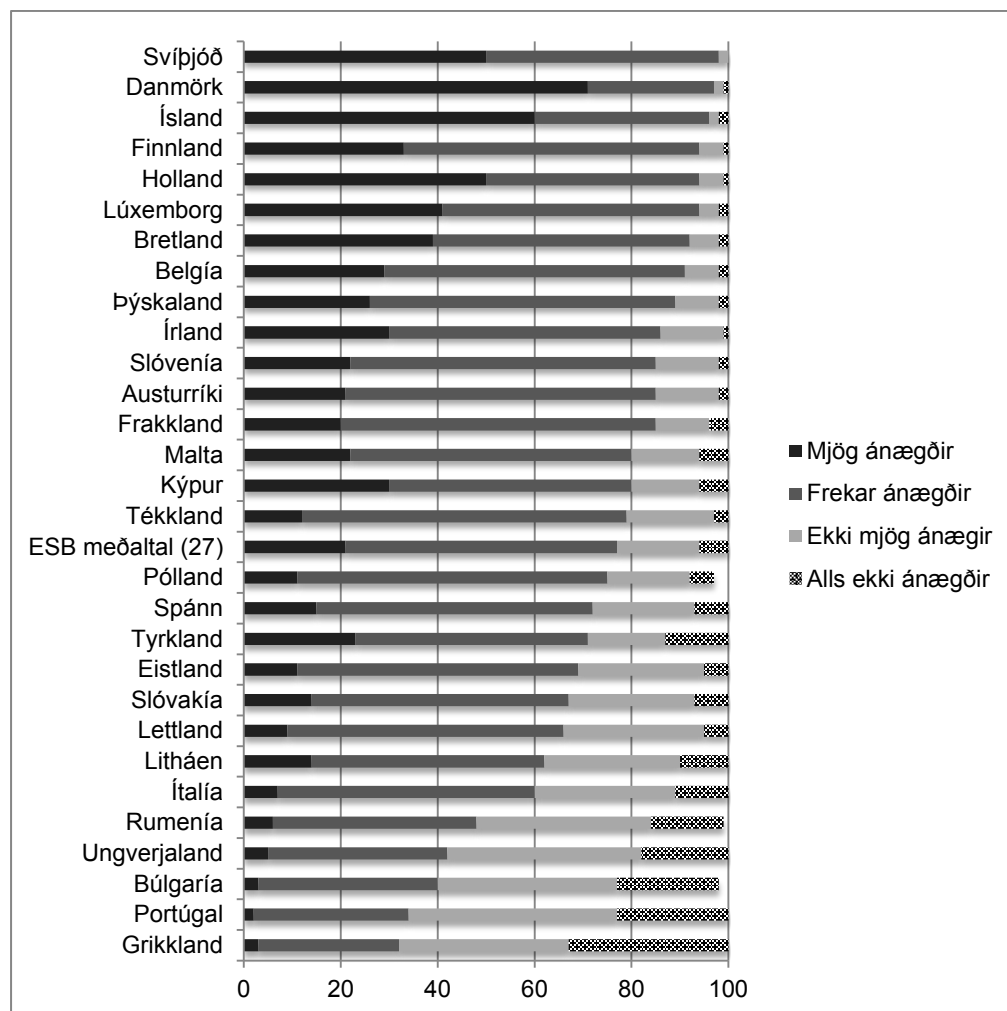
Mynd 50: Mat Gallup á lífsánægjuþróun Íslendinga, frá júlí 2010 til ágúst 2012.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Skýring Gallup á mælingunni: „Mælikvarði lífsmats byggir á svörum við tveimur spurningum Cantril Lífsánægjustigans. Fólk er beðið um að ímynda sér stiga með þrepum sem eru númeruð frá 0 neðst í stiganum, sem lýsi versta mögulega lífi og upp í 10 efst í stiganum sem lýsir besta mögulega lífi. Í flokkinn „Dafna“ eru þeir sem sjá sig fyrir sér í 7. þrepi eða ofar og áætla að eftir 5 ár muni þeir muni standa í þrepi 8 eða ofar. Í flokknum „Í þrengingum“ eru þeir sem núna sjá sig fyrir sér í þrepum 0 til 4 á Cantril Lífsánægjustiganum og búast við að vera í þrepum 0 til 4 eftir 5 ár. Þeir sem hvorki „Dafna“ né eru „Í þrengingum“ eru sagðir vera „Í basli“. Spurningarnar eru lagðar fyrir í netkönnun hjá Viðhorfahópi Gallup þar sem um 400 manns eru spurðir í viku hverri. Niðurstöður byggja á rúllandi 2 vikna meðaltali.“

Myndin sýnir að lífsánægja og bjartsýni Íslendinga hefur þróast með afgerandi hætti á þessum tíma. Hlutfall þjóðarinnar sem telst dafna (eru ánægðastir) hækkaði úr um 43% í um 65% um leið og þeim sem teljast vera í basli fækkaði úr 53% í 32%. Þeir sem eru í mestum þrengingum voru 5% við upphaf tímabilsins en eru um 3% í lok þess.

Þessi niðurstaða kannana Capacent Gallup sýnir þannig að lífsánægja þjóðarinnar hefur tekið algjörum stakkaskiptum frá því þjóðarbúskapurinn náði botni eftir hrunið. Uppsveiflunnar gætir þannig skýrlega í viðhorfum og mati almennings, ekki bara í hagtölum og félagsvísum.

Þá snúum við okkur að fjölþjóðlegum samanburði nokkurra mikilvægra lífshæðisþátta og mats á stöðu þjóðarbúskapar og almennings. Fyrst skoðum við samanburð á ánægju með lífið þessa dagana (þ.e. í maí síðastliðnum) í Evrópuríkjunum 29 sem gögnin hér ná til. Á mynd 51 eru sýnd svör við spurningunni: “Á heildina litið ert þú mjög ánægð(ur), frekar ánægð(ur), ekki mjög ánægð(ur) eða alls ekki ánægð(ur) með líf þitt þessa dagana?”.



Mynd 51: Á heildina litið ert þú mjög ánægð(ur), frekar ánægð(ur), ekki mjög ánægð(ur) eða alls ekki ánægð(ur) með líf þitt þessa dagana? (Það sem vantar upp á 100 er hlutfall þeirra sem segja “veit ekki”).

ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

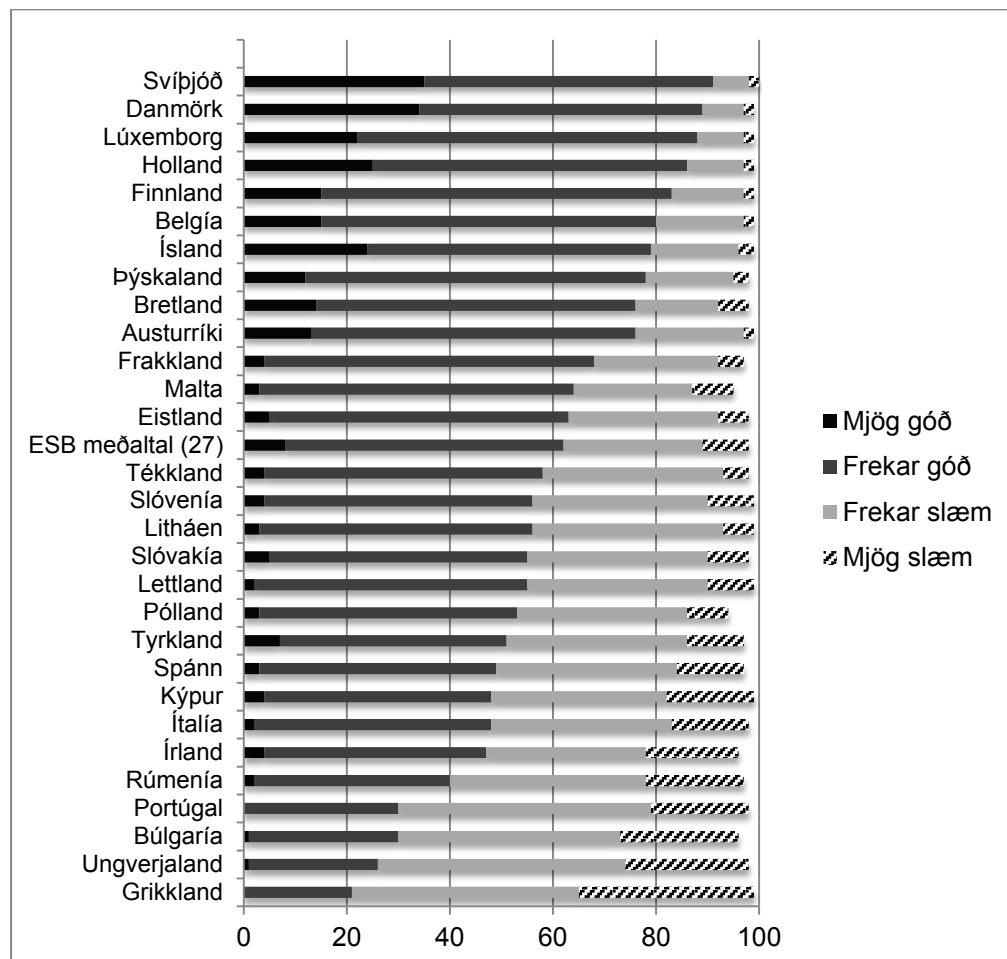
Ísland kemur mjög vel út úr þessum samanburði, í þriðja sæti þegar raðað er eftir hlutfalli sem segjast vera ánægðir en í öðru sæti ef bara er litið á þá sem

segjast vera “mjög ánægðir. Um 60% Íslendinga sögðust vera mjög ánægðir með líf sitt þessa dagana og önnur 36% sögðust vera frekar ánægð. Ísland er þarna í félagsskap með Svíum, Finnum, Lúxemborgurum og Hollendingum, en þær þjóðir sluppu allar að mestu við fjármálakreppuna.

Annað sem þessi útkoma segir okkur er það, að Íslendingar hafa nú endurheimt stöðu sína í fjölþjóðlegum samanburði á lífsánægju. Íslendingar hafa um árabil verið í eftstu sætum í slíkum samanburði en féllu niður um mörg sæti í könnun í desember 2008, skömmu eftir hrun. Írar sem oft hafa einnig verið í efstu sætum á listum yfir lífsánægju þjóða á síðustu tveimur áratugum eru nú mun neðar en Íslendingar, sem er í samræmi við slakt gengi þeirra í baráttunni við afleiðingar kreppunnar. Íslendingum hefur augljóslega gengið mun betur í þeirri baráttu og sér þess einnig merki hér.

Grikkir, Portúgalir, Ítalir og Spánverjar eru í hópi þeirra þjóða sem lakast standa að þessu leyti, en í þeim hópi eru einnig fátækustu ríkin í Evrópu, svo sem Búlgaría, Rúmenía, Ungverjaland, Eystrasaltslöndin og Tyrkland.

Næst skoðum við svör við spurningu um fjárhagsstöðu heimilisins (mynd 52). Fólk í öllum löndunum var spurt hvort það teldi fjárhagsstöðu síns heimilis vera mjög góða, frekar góða, frekar slæma eða mjög slæma.



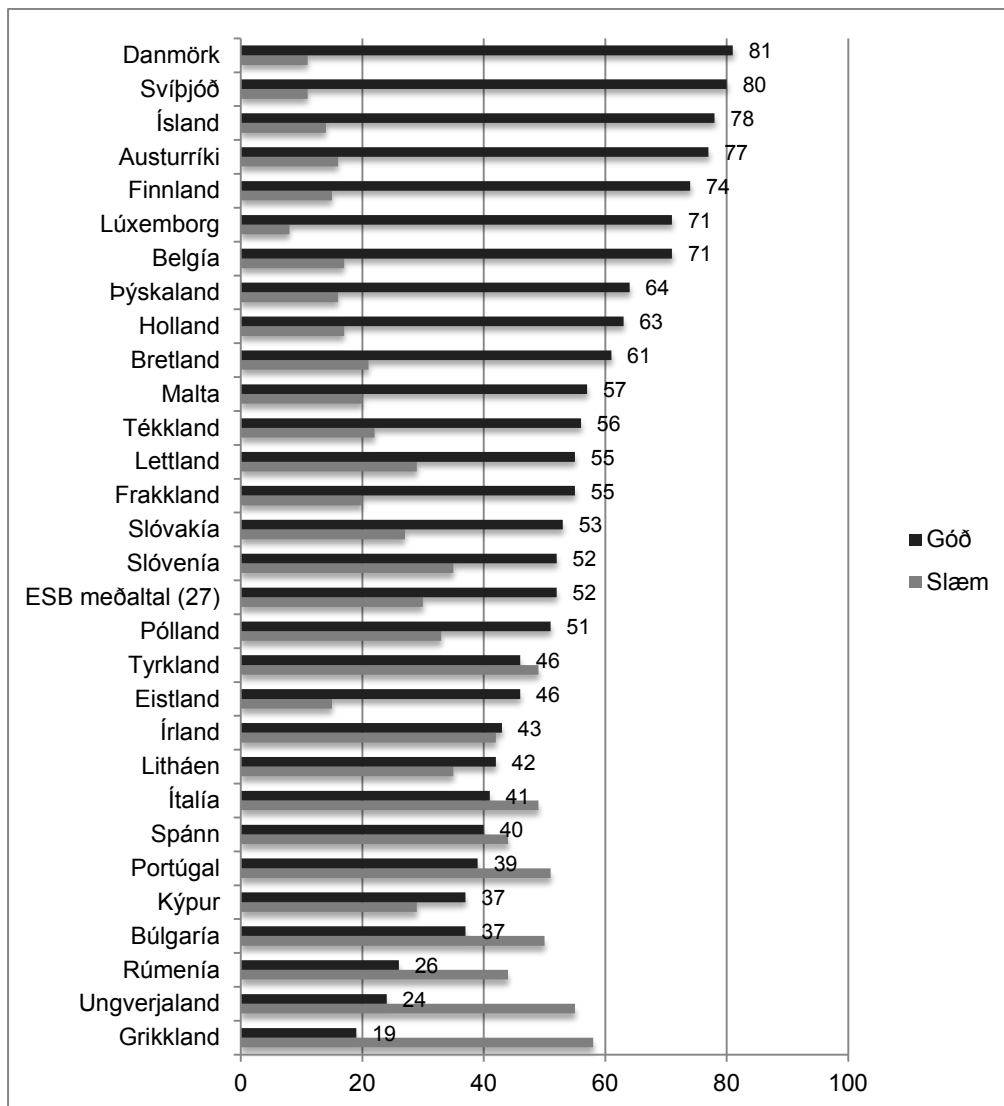
Mynd 52: Hvernig myndir þú meta núverandi fjárhagsstöðu heimilisins: Mjög góða, frekar góða, frekar slæma eða mjög slæma? (löndum er raðað eftir samanlögðu hlutfalli þeirra sem segja fjárhagsstöðuna mjög eða frekar góða)

ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012



Fjárhagsstaða heimilanna er einmitt það sem varð fyrir mestu áfalli á Íslandi, auk skuldarstöðu hins opinbera. Þess vegna eru niðurstöður við þessari spurningu sérstaklega athyglisverðar fyrir Íslendinga, sem urðu fyrir stærsta fjármálahrununinu af öllum þessum þjóðum. Ísland er í sjöunda sæti þegar löndunum er raðað eftir stærð þess hóps sem segir fjárhagsstöðuna mjög eða frekar góða í maí síðastliðnum. Um 24% Íslendinga segja fjárhagsstöðu sína vera mjög góða og önnur 55% segja hana vera frekar góða, alls nærri 80% þjóðarinnar. Um 17% segja fjárhagsstöðuna vera frekar slæma og 3% segja hana vera mjög slæma.

Best er fjárhagsstaðan hjá heimilunum á hinum Norðurlöndunum (Noregur var ekki með í könnuninni, en kæmi væntanlega mjög vel út úr flestum matsatriðunum), en einnig í Lúxemborg, Hollandi, Belgíu og Þýskalandi. Verst er hún í fátækustu ríkjunum en einnig í helstu kreppuríkjunum (öðrum en Íslandi). Írar eru t.d. í 6. neðsta sæti með rúman helming sem segir fjárhagsstöðuna slæma. Þetta má því telja all góða útkomu fyrir Ísland.

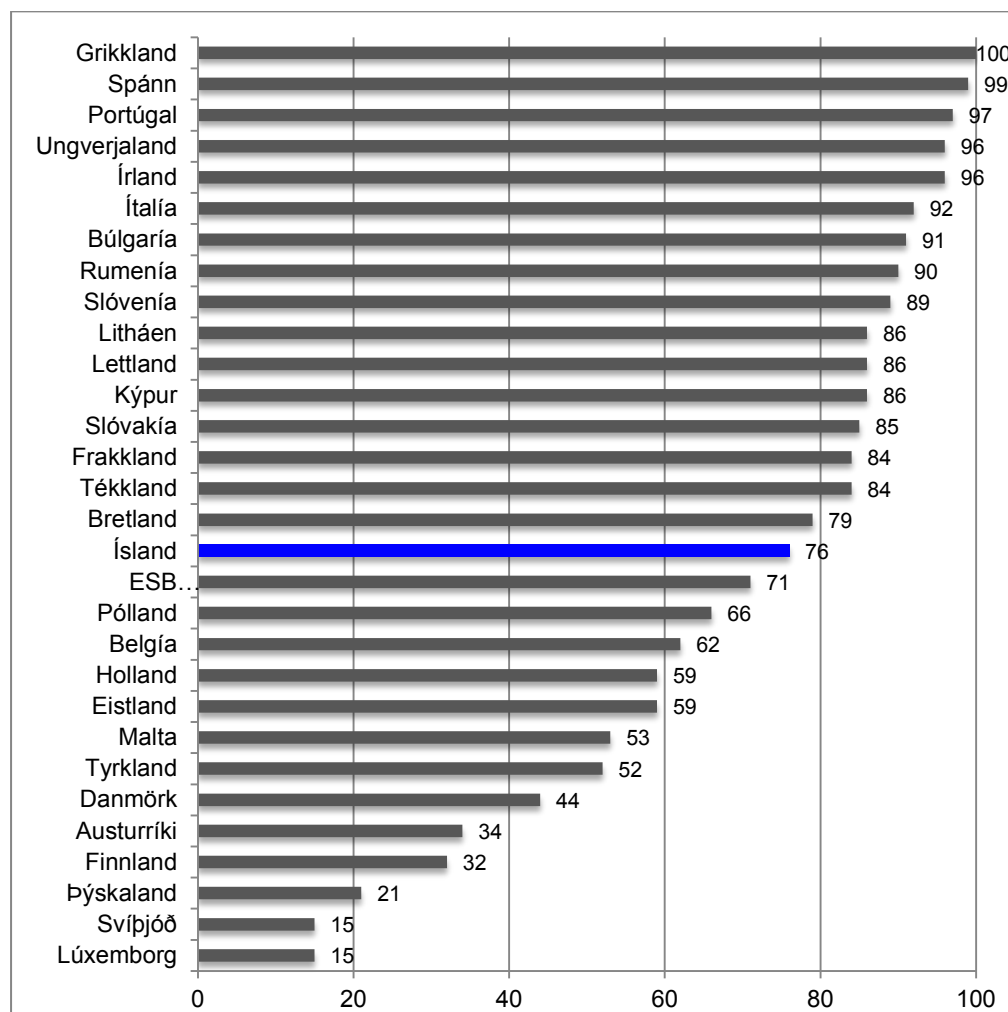


Mynd 53: Hvernig myndir þú meta núverandi atvinnustöðu þína: Mjög góða, frekar góða, frekar slæma eða mjög slæma? (Löndum er raðað eftir samanlögðu hlutfalli þeirra sem segja fjárhagsstöðuna mjög eða frekar góða). Samandregin svör.

ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

Atvinnustaða svaranda sjálfs er metin á mynd 53. Fólk var spurt hvort það telji núverandi atvinnustöðu sína mjög góða, frekar góða, frekar slæma eða mjög slæma. Ísland er í fremstu röð þarna, í þriðja efsta sæti á eftir Danmörku og Svíþjóð, með um 78% er segja atvinnustöðuna góða. Ísland stendur betur en hin ofurhagsæla Lúxemborg, einnig betur en Austurríki, Finnland, Belgía, Þýskaland og Holland. Þau lönd sem lentu illa í fjármálakreppunni (önnur en Ísland) eru mun neðar á listanum. Írar eru t.d. með 43% er segja atvinnustöðu sína góða, Litháar 42%, Ítalía 41%, Spánn 40%, Portúgal 39% og á botninum situr Grikkland með 19% er segja atvinnustöðu sína góða. Ísland er þannig í allt annarri og betri stöðu en hin löndin sem lentu illa í kreppunni.

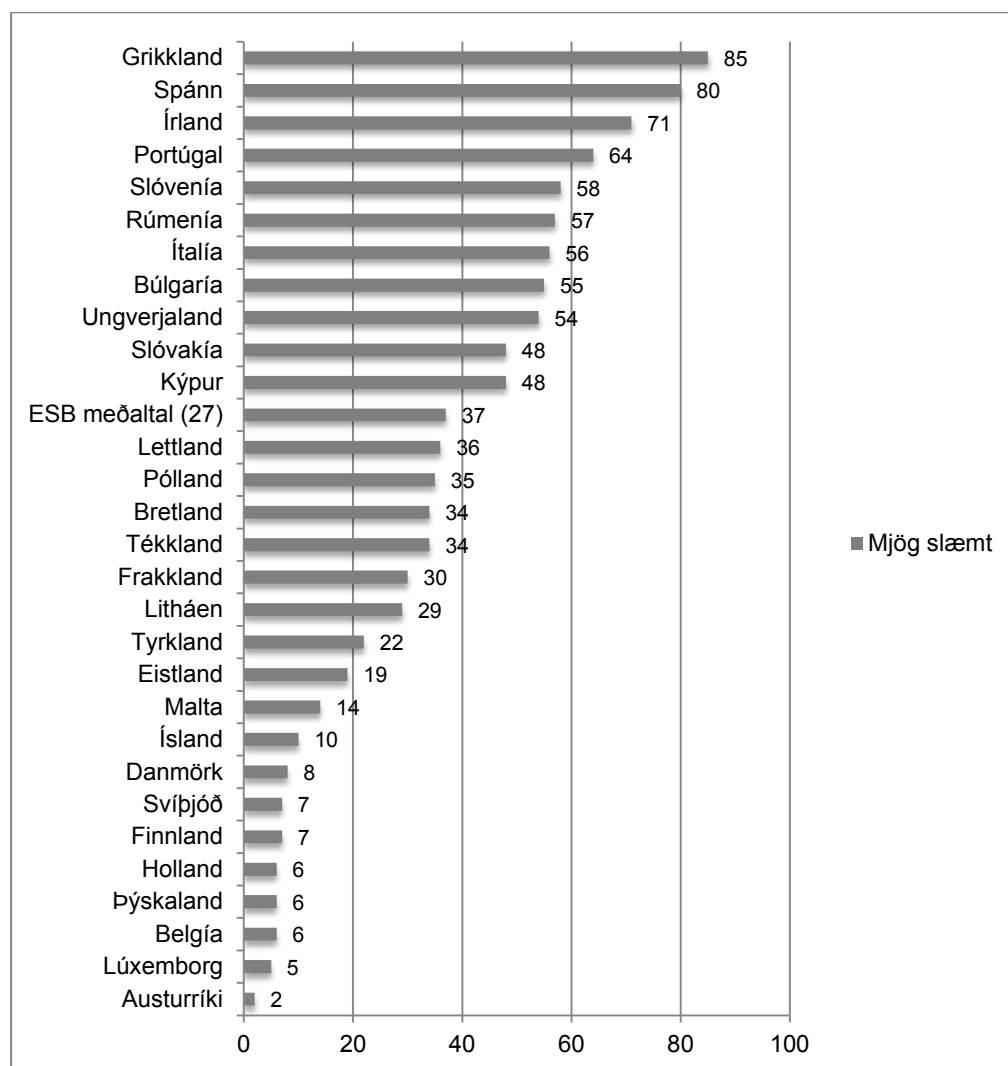
Þegar kemur hins vegar að spurningunni um mat á stöðu efnahagslífsins (mynd 54) þá er Ísland mun neðar á listanum, eða nálægt meðallagi Evrópusambandsríkjanna. Um 76% Íslendinga telja stöðu efnahagslífsins á Íslandi frekar eða mjög slæma. Það er þó skárri en hjá sumum hinna kreppulandanna. Írar og Ítalir eru með 96% er segja stöðuna hjá sér slæma og þar fyrir ofan eru Ungverjar, Portúgalir, Spánverjar og Grikkir toppa samanburðinn – nær allir Grikkir segja stöðu efnahagslífsins þar slæma. Best standa hinar norrænu þjóðirnar og hagsælustu ríkin á meginlandi Evrópu.



Mynd 54: Hvernig metur þú ástand efnahagslífsins í landi þínu þessa dagana? Mjög gott, frekar gott, frekar slæmt eða mjög slæmt? Þeir sem segja ástandið mjög eða frekar slæmt.

ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

Þó Íslendingar gefi eigin persónulegu atvinnuástandi sínu góða einkunn, eins og fram kom á mynd 53, þá gefa þeir stöðu atvinnulífsins almennt lakari einkunn, enda er atvinnuleysi enn óvenju hátt, þótt úr því hafi nokkur dregið frá 2009 er það náði hámarki. Mynd 55 sýnir hlutfall íbúa sem segja stöðu atvinnulífsins í landi sínu mjög slæma. Ísland er þar í níunda besta sæti, með aðeins um 10% er segja stöðuna mjög slæma. Meðaltal ESB-ríkja er 37% og Írar eru með 71%, Spánverjar 80% og 85% Grikkja segja atvinnuástandið þar vera mjög slæmt.



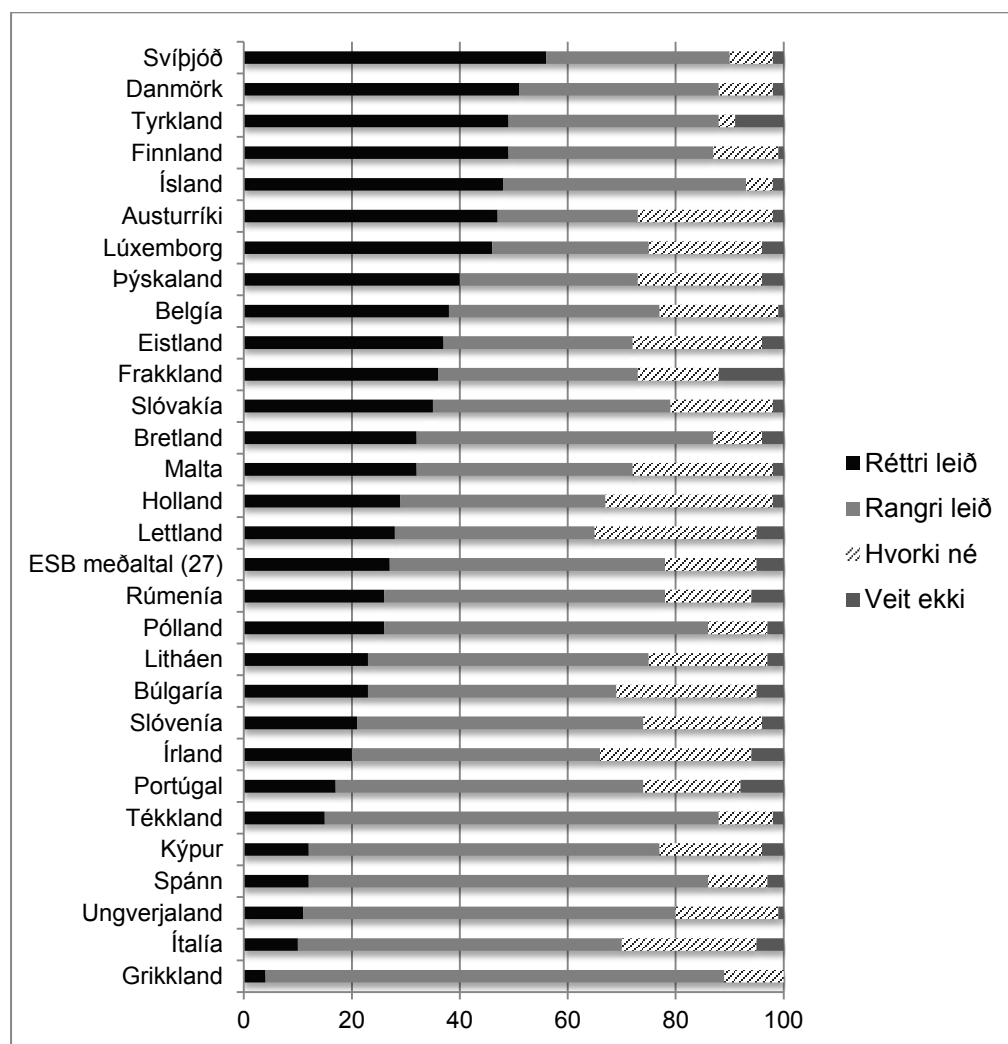
Mynd 55: Hvernig metur þú atvinnuástandið í landi þínu þessa dagana? Mjög gott, frekar gott, frekar slæmt eða mjög slæmt? Þeir sem segja ástandið mjög slæmt.

ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

Þó Ísland komi ekki jafn vel út hér og á mynd 53 þá er þessi útkoma einnig góð, enda Ísland ekki fjarri hinum norrænu löndunum sem eru með 7-8%. Matið á atvinnuástandinu á Íslandi er almennt betra en matið á ástandi efnahagslífsins almennt. Íslendingar eru væntanlega ágætlega vel meðvitaðir um mikla skuldsetningu íslenskra fyrirtækja, litla fjárfestingargetu og margt sem var vafasamt í framferði stjórnenda efnahagslífsins á árunum fyrir hrun. Hins vegar má vera að slæmt ástand efnahagslífsins sé nokkuð orðum aukið

þegar hliðsjón er höfð af góðum hagvexti, sem í reynd er einn sá öflugasti sem nú er í hópi hagsælli vestrænu ríkjanna.

Á næstu mynd (56) er spurt hvort menn telji land sitt vera almennt séð á réttri eða rangri leið um þessar mundir (maí 2012). Það er Ísland í fremstu röð, þ.e. með fimmta stærsta hópinn sem segir landið á réttri leið (48%) á móti 45% er segja leiðina ranga. Í sambærilegri könnun sem gerð var í nóvember 2011 var Ísland í öðru sæti á eftir Svíþjóð. Síðan þá hafa Danir, Tyrkir og Finnar hækkað sig á þessum lista, en litlu munar á þessum þjóðum og Íslandi.



Mynd 56: Myndirðu segja að Ísland (land þitt) sé almennt séð á réttri eða rangri leið um þessar mundir?

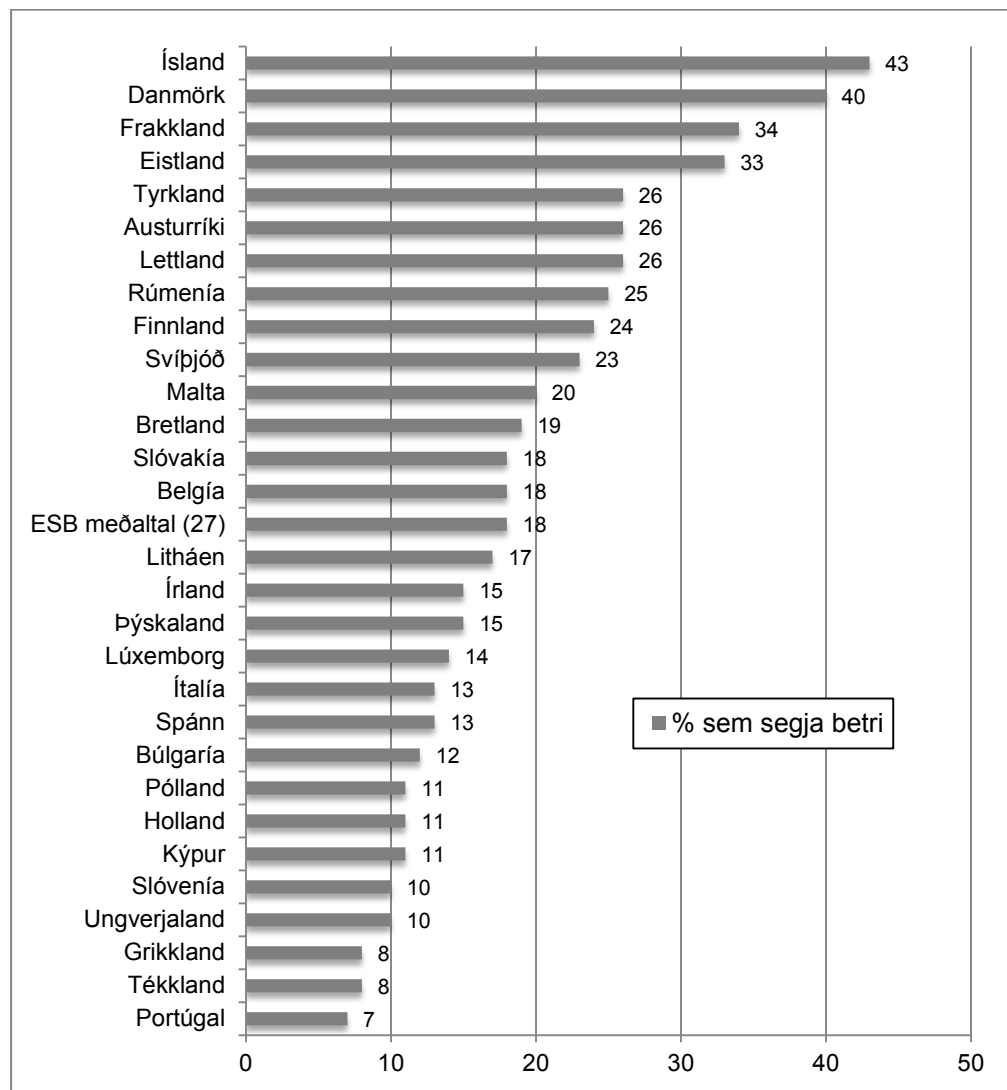
ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

Þær þjóðir, aðrar en Ísland, sem lentu illa í fjármálakreppunni eru hins vegar neðst á þessum lista, með frá 60-80% íbúa er segja lönd sín vera á rangri leið. Meðaltal ESB-ríkja er 27% er segja lönd sín vera á réttri leið og 51% segja löndin á rangri leið.

Þannig eru margar vísbendingar um mat almennings í Evrópulöndum á ástandi megin lífsskjarabátta, atvinnu og efnahags í góðu innbyrðis samræmi. Ísland kemur almennt vel út úr þessu mati í samanburði við aðrar vestrænar þjóðir og miklu betur en þær þjóðir sem fóru illa út úr fjármálakreppunni. Samanburður við Írland er til dæmis Íslandi verulega í hag, að ekki sé talað

um suður-evrópsku ríkin, eins og Grikkland, Portúgal, Spán og Ítalíu. Fátækari þjóðirnar í Austur-Evrópu koma einnig illa út úr slíkum samanburði.

En þá skoðum við nokkra mælikvarða á bjartsýni þjóðanna gagnvart þróun mikilvægra lífskjarabátta næstu 12 mánuðina. Fyrst skoðum við svör við spurningunni um hvernig fólk sjái eigin atvinnustöðu eftir 12 mánuði, betri eða verri (mynd 57).



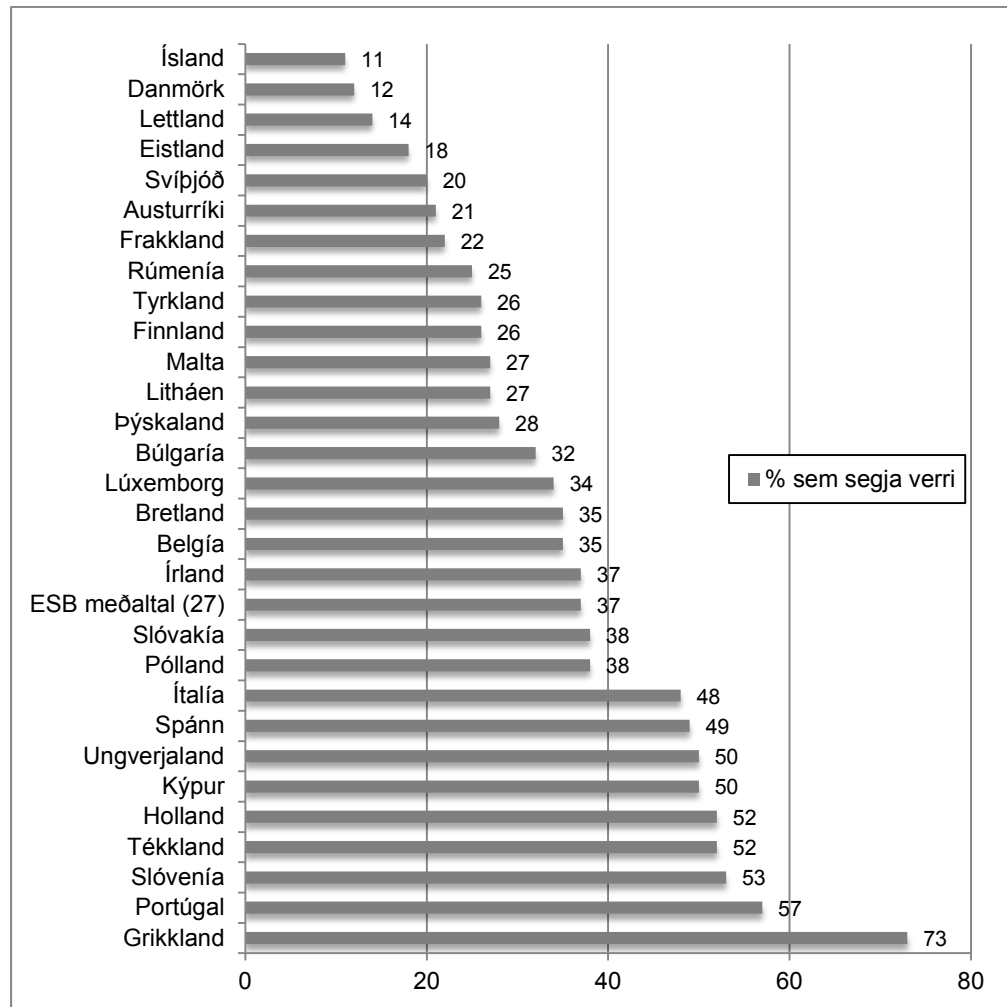
Mynd 57: Hvernig telurðu að atvinnustaðan í landi þínu verði eftir 12 mánuði: betri eða verri? Hlutfall svarenda sem telja hana verða betri en nú er.

ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

Íslendingar sýna sig að vera bjartsýnastir Evrópuþjóða hvað snertir hagstæða atvinnuþróun á næstu 12 mánuðum (43% segja hana verða betri). Þegar þetta er skoðað í samhengi við þá niðurstöðu sem kom fram á mynd 50, að um 78% Íslendinga telja núverandi atvinnustöðu sína góða, þá beinist þessi bjartsýni sem hér kemur fram væntanlega að hinum sem ekki búa við jafn góða stöðu nú þegar. En þetta er einnig mat á horfum fyrir atvinnuþróun almennt og endurspeglar líka upplifun af hagstæðri þróun á síðustu misserum og mánuðum. Danir, Frakkar og Eistar fylgja okkur fast eftir. Að meðaltali eru um 18% íbúa ESB-ríkja sem trúa því að atvinnustaðan verði betri eftir 12 mánuði. Samanburður Íslands og kreppuþjóðanna í Suður-Evrópu er

sérstaklega sláandi, eins og áður. Frændur okkar Írar eru einnig mun svartsýnni en Íslendingar.

Næst skoðum við bjartsýni eða svartsýni gagnvart stöðu efnahagslífsins eftir 12 mánuði, á mynd 58. Á myndinni er sýnt hlutfall svarenda í Evrópulöndum sem telja að staðan í efnahagslífi landa þeirra verði verri. Þarna er Ísland einnig á toppi, með minnsta svartsýni og mikla bjartsýni. Hér kemur einnig það sem virðist eiga við um suma þættina sem spurt var um, að þjóðirnar við Eystrasalt eru bjartsýnni en kreppuþjóðirnar í Suður-Evrópu, enda hefur þeim tekist þokkalega að draga úr atvinnuleysinu sem varð mjög mikið. Samt er árangur þeirra á því sviði fjarri því að nálgast árangur Íslands.

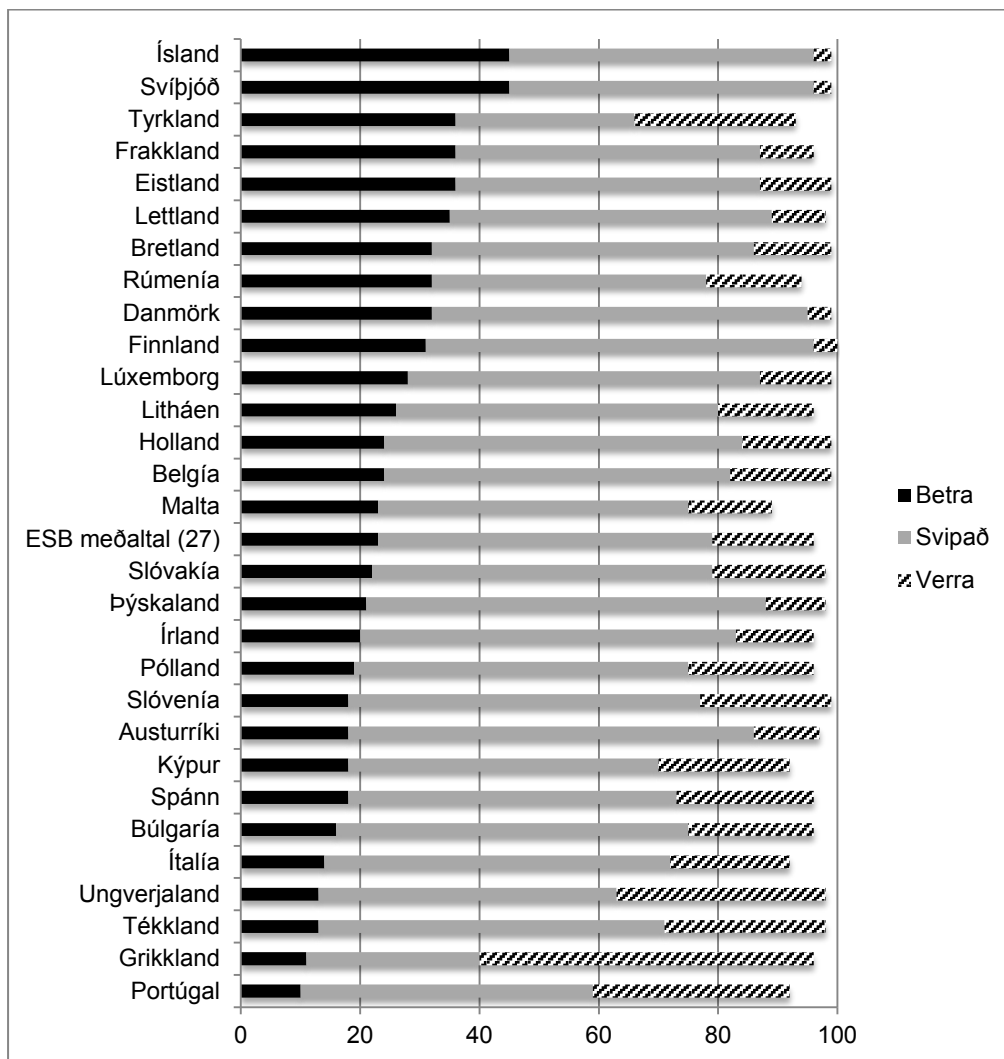


Mynd 58: Hvernig telurðu að staða efnahagslífsins verði í landi þínu eftir 12 mánuði: betri eða verri? Hlutfall svarenda sem segja hana verða verri.

ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

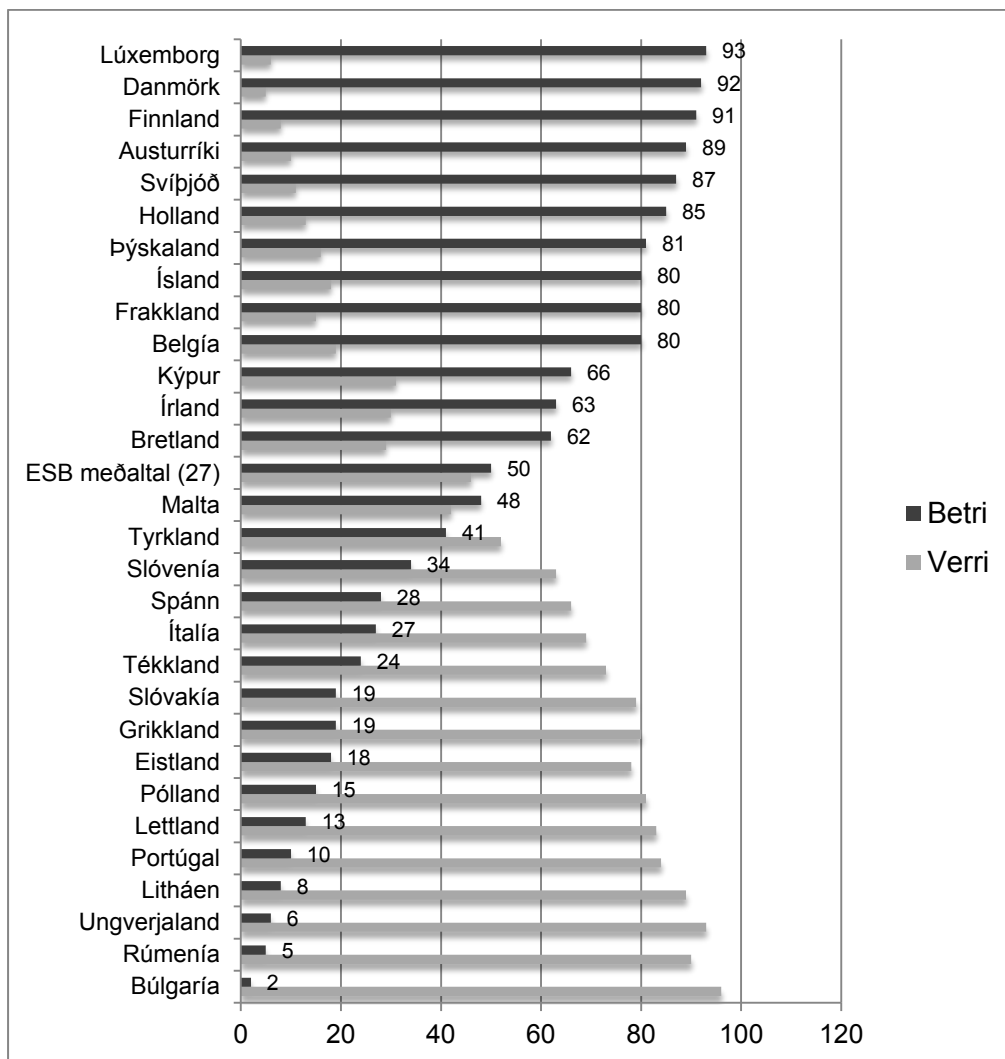
Um 37% Íra telja stöðu efnahagslífsins síns verða verri eftir 12 mánuði og er það sama og meðaltal ESB-ríkjanna. Hins vegar eru horfurnar í Grikklandi þær lang verstu, því þar telja um 73% heimamanna að staðan í efnahagslífinu verði verri vorið 2013. Hinar kreppuþjóðirnar í Suður og Austur Evrópu eru einnig mjög svartsýnnar, með frá 48% (Ítalía) til 57% (Portúgal) er telja stöðuna verða verri. Þessir mælikvarðar á atvinnu og efnahagsþróun eru þannig mjög hagstæðir fyrir Ísland og benda til mikillar bjartsýni gagnvart þróuninni næsta árið.

Að lokum skoðum við tvo mælikvarða á horfurnar, eins og almenningur sér þær. Fyrst er það spurning um hvernig fólk almennt sér líf sitt verða eftir 12 mánuði (frá vorinu 2012 – mynd 59). Íslendingar og Svíar eru bjartsýnastir á að líf þeirra verði betra vorið 2013 en það var vorið 2012. Um 45% beggja þjóða telja líf sitt verða betra og um 51% segja það verða svipað og nú er. Í ljósi þess að báðar þessar þjóðir eru ofarlega á marga lífsgæðamælikvarða kemur þessi bjartsýni um framfarir ef til vill á óvart. Bjartsýnin endurspeglar þannig væntanlega tiltrú á að hagstæð þróun sem nú er haldi áfram. Í sjálfu sér ætti að vera auðveldara fyrir þjóðir sem fyrir búa við slæm lífsskjör og þjóðir sem hafa tekið mikið bakfall í kreppunni að segjast nú telja að líf þeirra muni batna á næstunni. Það sýnir sig hins vegar ekki að vera svo nema í einstaka tilfelli, eins og hjá Tyrkjum, Eistlendingum, Lettum og Rúmenum.



Mynd 59: Hvernig telurðu að líf þitt verði eftir 12 mánuði: betra svipað eða verra? Það sem vantar upp á 100% eru hlutfall þeirra sem segja “veit ekki”.  
ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

Hins vegar er fróðlegt að sjá að einungis um 20% Íra telja að líf þeirra verði betra að ári og hlutfall bjartsýnna í suður-evrópsku kreppuríkjunum er enn lægra, með Grikkji og Portúgali á botninum. Um 56% Grikkja telja líf sitt verða verra að ári, en á Íslandi og í Svíþjóð eru það einungis um 3% sem eru í þeirri stöðu.



Mynd 60: Telurðu að lífskjör í landi þínu séu betri eða verri en er að meðaltali í löndum Evrópusambandsins?

ESB Eurobarometer nr. 77, vor 2012

Síðasti mælikvarðinn er spurningin um það, hvernig fólk í einstökum löndum sér lífskjör í sínu landi í samanburði við það sem er að meðaltali í ríkjum Evrópusambandsins (mynd 60). Hinar norrænu þjóðirnar, Lúxemborgarar, Austurríkismenn, Hollendingar og Þjóðverjar telja öðrum þjóðum frekar að þeir búi við betri lífskjör en tíðkast að jafnaði í ESB-ríkjum. Síðan koma Íslendingar í áttunda sæti, samhliða Frökkum og Belgum.

Íslendingar eru sér vel meðvitaðir um að þeir hafa misst stöðu sína í efstu röð á þessu sviði með hruninu. Þeir virðast þó þrátt fyrir allt vera meðvitaðir um góða stöðu sína í samanburði við margar aðrar þjóðir í Evrópu. Bjartsýnin sem fram kom hér að framan bendir einnig til að þeir hafi trú á að hægt verði að endurheimta betri stöðu tiltölulega fljótt á ný.

Almennt er góður samhljómur í því mati á lífskjörum og horfum fyrir næstu framtíð sem fram kemur í svörum almennings á Íslandi við spurningunum sem fyrir voru lagðar í þessari fjölþjóðlegu könnun. Íslendingar sjá lífskjarabata nú þegar og eru mjög bjartsýnir á að sá bati haldi áfram á næstunni. Viðhorf almennings eru þannig í góðu samræmi við niðurstöður þeirra greininga sem



við höfum gert á hlutlægum lífskjaráttum, bæði í fyrri skýrslu okkar og í köflunum hér að framan. Umskiptin frá botni kreppunnar á árinu 2010 eru umtalsverð og horfurnar góðar fyrir næstu framtíð.

## VIII. Niðurstaða : Hvernig mótvægisaðgerðir milduðu áhrif hrunsins

Þetta er seinni skýrslan af tveimur sem unnin er á Þjóðmálastofnun HÍ fyrir velferðarráðuneytið og fjalla báðar um áhrif hrunsins á lífskjör þjóðarinnar, með samanburði við aðrar vestrænar þjóðir. Fyrri skýrslan fjallaði um einkenni og umfang hrunsins, tekjuskiptingu og megináhrif kreppunnar á ólíka tekjuhópa. Þessi skýrsla fjallar um áhrif mótvægisaðgerða stjórnvalda á skuldavanda, fátækt, fjárhagsþrengingar heimila og atvinnu. Notuð eru margvísleg gögn: skattagögn, önnur opinber talnagögn og skýrslur, auk kannanagagna, bæði innlendra og erlendra.

Niðurstöður sýna að tekist hefur að beita velferðarkerfinu á markvissan hátt til að milda áhrif kreppunnar á lægri og milli tekjuhópa.

Skuldir heimilanna náðu hámarki að raunvirði árið 2009. Um 91% af því hámarki var hins vegar þegar til staðar í árslok 2007, samkvæmt gögnum skattframtala. Gengis- og verðbólguáhrif á skuldirnar voru að stærstum hluta komin fram í lok árs 2008.

Það er mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins að um áramótin 2011-2012 hafi verið búið að afskrifa nærri 15% af heildarskuldum heimila og hátt í 5% til viðbótar séu í ferli afskrifta, eða alls nærri 20%. Þetta eru ekki flatar niðurskriftir, eins og oft hefur verið kallað eftir, heldur beindust þær meira að verr stöddum heimilum með hóflegar eignir, auk afskrifta gengislána sem dreifast víðar.

Samkvæmt nýjustu tölum Seðlabanka Íslands eru veðskuldir heimilanna vegna fasteignalána sem hlutfall landsframléiðslu á fyrsta ársfjórðungi 2012 svipaðar og var milli 3ja og 4ða ársfjórðungs ársins 2007.

Þetta er meðaltalsmyndin. Þeir sem fengu miklar afskriftir skulda vegna opinberra úrræða og gengislánadómsins fegra myndina fyrir heildina. Hinir sem ekki nutu afskrifta sitja áfram uppi með hækkun eftirstöðva skulda sinna vegna verðbólgu og gengislækkunarinnar. Þeir njóta þó aukinna niðurgreiðslna með vaxtabótum.

Um 85% af alvarlegum greiðsluvanda heimilanna var sömuleiðis tilkominn fyrir hrun bankanna, samkvæmt gögnum Seðlabanka Íslands. Skuldabyrði heimila náði hámarki á árinu 2009 en hefur batnað umtalsvert síðan þá, eða um nærri fjórðung, bæði vegna afskrifta og verulegrar hækkunar vaxtabóta. Á árinu 2010 greiddi ríkið að jafnaði um 32% vaxtakostnaðar húsnæðislána með vaxtabótum. Hjá lægstu tekjuhópum fór þessi niðurgreiðsla vaxtakostnaðar upp í um 45%.

Heldur færri eru undir hlutfallslegum fátæktarmörkum árið 2010 en var fyrir hrun (fór úr rúmlega 10% 2006-8 í 9,2% árið 2010) , en það er algengasti mælikvarði á fátækt í nútímanum. Sérstaklega áberandi er að hlutfall eftirlaunafólks sem er með tekjur undir 60% fátæktarmörkum lækkaði mjög mikið, eða úr 18-19% árin 2006 og 2007 niður í 4,6% árið 2010, samkvæmt tölum Hagstofu Íslands. Að hluta felur þessi mæling þó aukna erfiðleika allra vegna kjaraskerðingarinnar, því miðtekjurnar lækkuðu að raungildi, en fátækt er mæld sem frávik frá miðtekjum.

Velferðarkerfið lyfti um 16% heimila upp fyrir fátæktarmörk árið 2006 en sá hópur hafði stækkað upp í um 25% árið 2010. Með því hefur mikilli aukningu fátæktar verið afstýrt, en veruleg hættu var á því í kjölfar hrunsins. Það var vegna mikillar kaupmáttarrýrnunar sem leiddi af falli krónunnar og miklum samdrætti í efnahagslífi, auk afleitar fjárhagsstöðu ríkisins sem rambaði á barmi gjaldþrots.

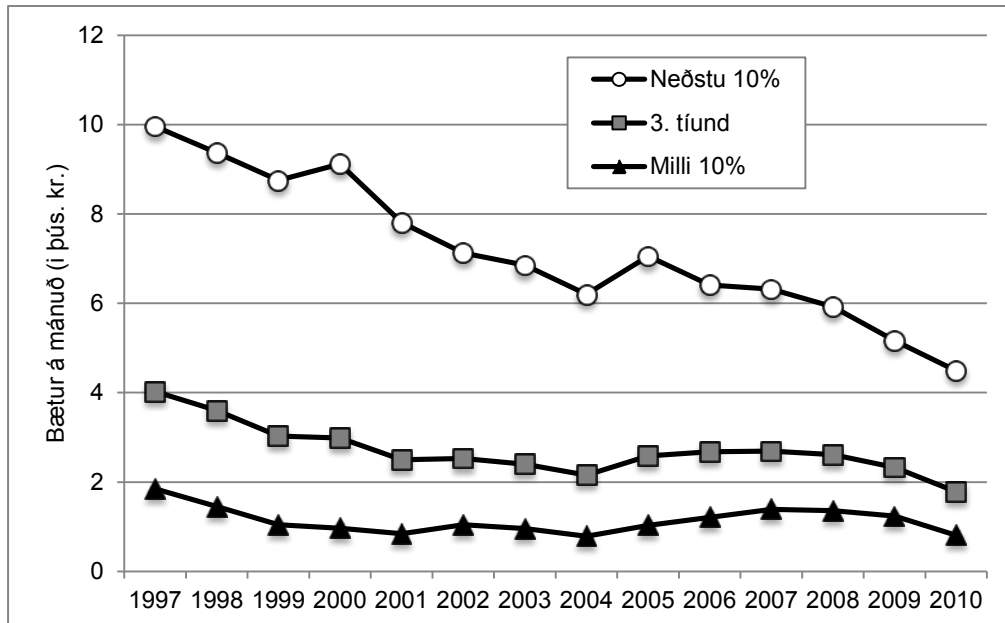
Fjárhagsþrengingar heimila jukust umtalsvert eftir hrun, einkum vegna kaupmáttarrýrnunar og aukinnar skuldabyrði. Hlutfall heimila sem eiga mjög erfitt með að láta enda ná samam fór úr tæplega 6% á árunum 2006 og 2007 upp í 13,7% árið 2010, áður en það lækkaði í 13,3% 2011. Samt var hlutfall heimila sem segja erfitt að láta enda ná saman heldur lægra á Íslandi en að meðaltali í Evrópusambandsríkjum á árinu 2010.

Það er mat skýrsluhöfunda að atvinnuleysi hefði verið um 2,5 %-stigum hærra ef ekki hefði komið til nettó búferlaflutninga úr landi þegar mest var (á árinu 2009), en nú á árinu 2012 væri atvinnuleysisstigið rúmlega 1 %-stigi hærra án búferlaflutninga. Þessu mati fylgja þó fyrirvarar vegna takmarkaðra gagna.

Í nýrri fjölþjóðlegri könnun Eurobarometer (frá maí 2012) kemur fram að Íslendingar meta sjálfir að staða sé batnandi og þeir eru með allra bjartsýnustu þjóðum á frekari bata á næstu 12 mánuðum. Vorið 2012 eru Íslendingar í þriðja hæsta sæti með lífsánægju (% mjög ánægðir eða frekar ánægðir með lífið þessa dagana) og einnig í þriðja hæsta sæti hvað snertir eigin atvinnustöðu.

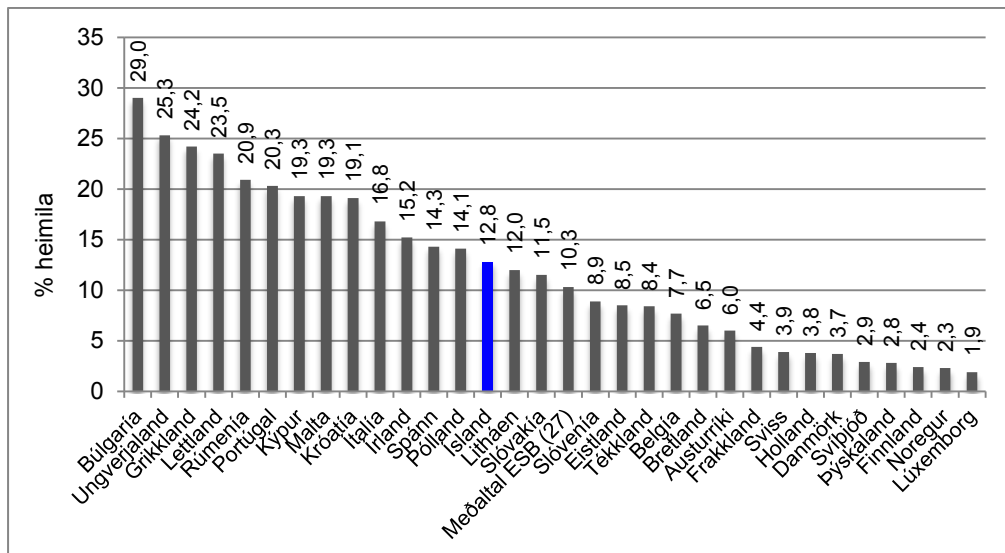
Spurðir um mat á fjárhagsstöðu heimilisins segja nærri 80% íslenskra svarenda að hún sé “mjög góð” eða “frekar góð”. Ísland er í sjöunda hæsta sæti hvað þetta snertir í samanburði Evrópuþjóða í maí síðastliðnum. Það eitt út af fyrir sig bendir til að þjóðin finni fyrir umtalsverðum árangri af þróuninni eftir að botni var náð um mitt ár 2010.

## Viðauki – ítarlegra talnaefni



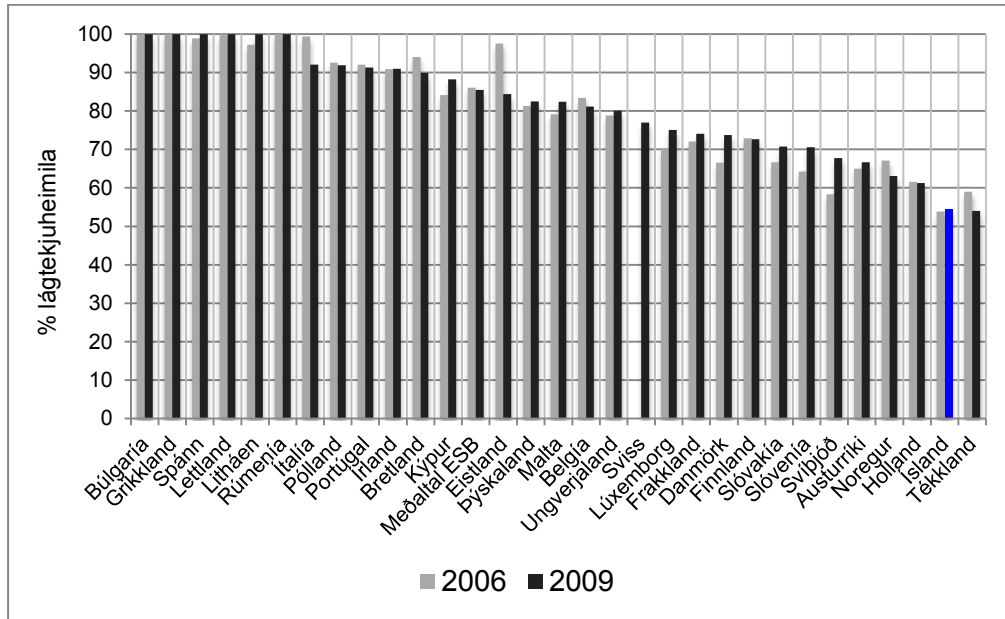
Mynd V1: Raunupphæð barnabóta á mánuði í þremur ólíkum tekjuhópum: lágtekjuheimilum, 3ju tíund (lægri millitekjur) og hjá millitekju heimilum, frá 1997 til 2010. Fast verðlag.

Unnið úr gögnum Ríkisskattstjóra



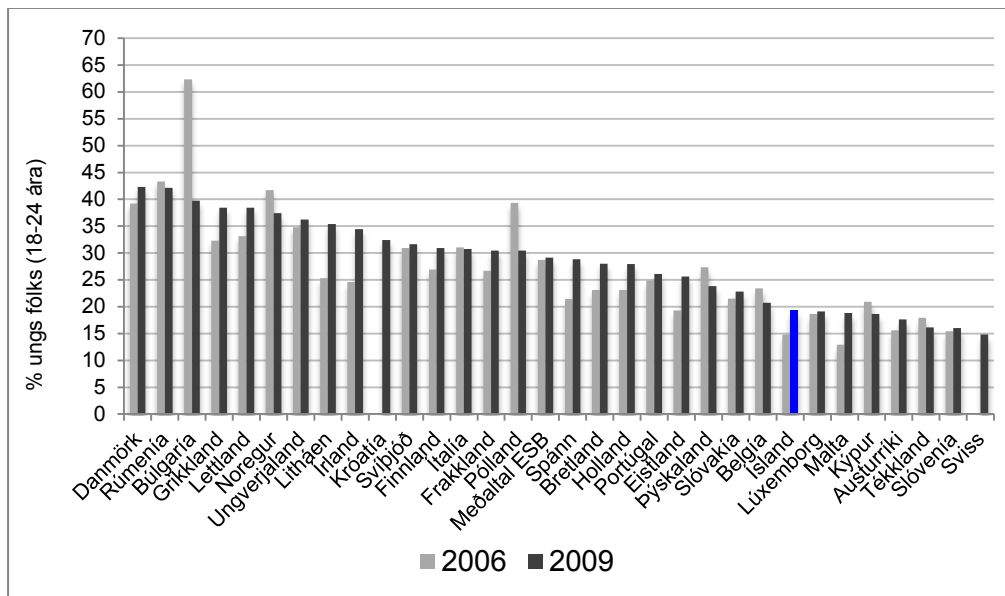
Mynd V2: Hlutfall heimila sem segja mjög erfitt að ná endum saman í reglulegum útgjöldum til heimilisparfa, árið 2010.

Heimild: Eurostat (Tölur Eurostat eru lítillega frábrugnar tölum Hagstofu Íslands, vegna þess að Eurostat vegur þær til að auka sambærileika milli Evrópuþjóða).



Mynd V3: Hætta lágtekjuheimila (lægstu 20% heimila) á að lenda undir fátæktarmörkum eða í félagslegri einangrun, 2006 og 2009.

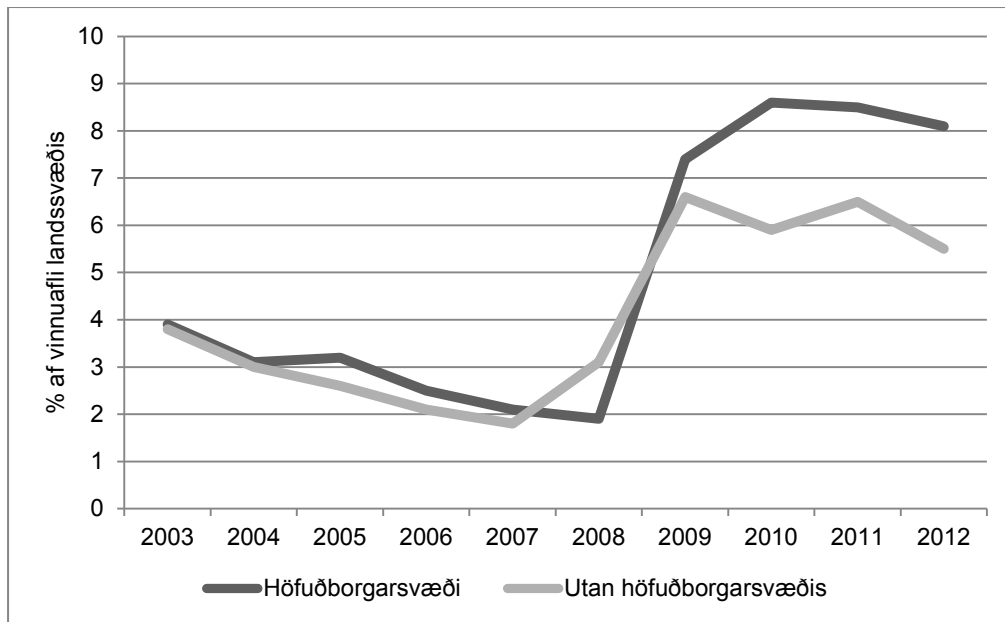
Heimild: Eurostat



Mynd V4: Hlutfall ungs fólks (18-24 ára) í hættu á að lenda undir fátæktarmörkum eða í félagslegri einangrun, 2006 og 2009.

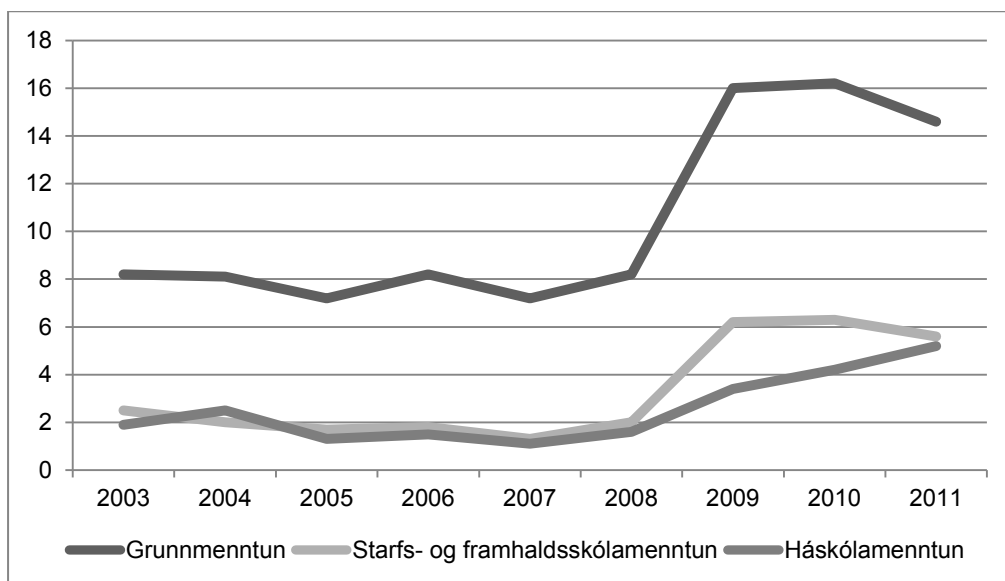
Heimild: Eurostat





Mynd V7: Atvinnuleysi eftir landssvæðum á fyrsta ársfjórðungi, 2003-2012. Hlutfall vinnuafis.

Heimild: Hagstofa Íslands



Mynd V8. Atvinnuleysi eftir menntun.

Heimild: Hagstofa Íslands

## Heimildir (Skýrsla I og II)

- Aliber, R. og G. Zoega. (2011). *Preludes to the Icelandic Financial Crisis*. Palgrave Macmillan.
- Andersen, Tine, Karsten Hougaard og Stefán Ólafsson (2011). *Assessment of the Labour Market in Iceland*. Kaupmannahöfn: Danmarks Teknologisk Institute.
- Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2011a). "Income Redistribution in Iceland: Development and European Comparisons". Í *European Journal of Social Security*, 13(4), 392-423.
- Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2011b). Áhrif breytinga skattkerfisins á skatttekjur, skattbyrði og tekjuskiptingu: Sundurgreining áhrifaþátta 1992-2009. M.Sc. ritgerð í hagfræði við Háskóla Íslands (aðgengileg á [www.ts.hi.is](http://www.ts.hi.is)).
- Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Stefán Ólafsson (2009). "Heimur hátekuhópanna: Um þróun tekjuskiptingar á Íslandi 1993-2007". *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 5, 93-121.
- Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Stefán Ólafsson (2010b). "Aukinn ójöfnuður tekna 1995-2007 og umskiptin 2008-9: Greining á þróun tekjuskiptingarinnar". Þjóðmálastofnun, Háskóli Íslands, Fréttabréf nr. 11:2010 ([www.ts.hi.is](http://www.ts.hi.is)).
- Ásgeir Jónsson (2009). *Why Iceland: How One of the World's Smallest Countries Became the Meltdown's Biggest Casualty*. New York: McGraw-Hill.
- Atkinson, Anthony B. (2003). "Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations". CESIFO Working Paper No. 881.
- Atkinson, Anthony B. og T. Piketty (2007). *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, Anthony B. og T. Piketty (2010). *Top Incomes over the Twentieth Century: A Global Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, Anthony B. og Eric Marlier (ritstj. 2010). *Income and living conditions in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (OPOCE).
- Atkinson, A. B., & Mogensen, G. V. (1993). *Welfare and Work Incentives*. Oxford: Clarendon Press.
- Baldur Þórhallsson og Paedar Kirby (2011). *Financial Crises in Iceland and Ireland: Does EU and Euro Membership Matter?* Birt á vef Þjóðmálastofnunar (<http://stofnanir.hi.is/ams/>).
- Bartels, Larry M. (2008). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton: Princeton University Press.
- de Beer, Paul (2012). "The Impact of the Crisis on Earnings and Income Distribution in the EU". ETUI Working Paper 2012:01 (aðgengilegt á [www.etui.org/](http://www.etui.org/)).



Esping-Andersen, G. (1999). *The Social Foundation of the Postindustrial Economy*. Oxford: OUP.

EUROSTAT: EU-SILC gagnabanki ([HTTP://EPP.EUROSTAT.EC.EUROPA.-EU/PORTAL/PAGE/PORTAL/STATISTICS/THEMES](http://EPP.EUROSTAT.EC.EUROPA.-EU/PORTAL/PAGE/PORTAL/STATISTICS/THEMES) ).

Friðrik Már Baldursson o.fl. (2008). "Íslenska skattkerfið

- Jonung, L., (2000), *Looking ahead through the rear-view mirror. Swedish stabilization policy as a learning process 1975-1995. A Summary*, Ministry of Finance, Stockholm. 22
- Keynes, J.M (1936), *The General Theory of Employment, Interest & Money*. London: Macmillan.
- Kiander, J., (2005a), "Growth and employment in Nordic welfare states in the 1990s: A tale of crisis and revival", in O. Kangas and J. Palme, eds., *Social policy and economic development in the Nordic countries*, Palgrave Macmillan and UNRISD, London.
- Kiander, J., (2005b), "The evolution of the Finnish model in the 1990s: From depression to high-tech boom", in U. Becker and H. Schwartz, eds., *Employment 'miracles'*, University of Amsterdam Press, Amsterdam.
- Kiander, J. and P. Vartia, (1998), "The depression of the 1990s in Finland: A Nordic financial crisis or a result of the collapse of the Soviet Union", in T. Myllyntaus, ed., *Economic crises and restructuring in history: Experiences of small countries*, Scripta Mercaturae Verlag, St. Katharinen.
- Kindleberger, Charles P. og Robert Aliber (2005). *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*. Wiley.
- Krugman, Paul (2000). *The Return of Depression Economics*. New York: W. W. Norton & Company.
- McGovern, P., Hill, S., Mills, C., & White, M. (2008). *Market, Class, and Employment*. Oxford: Oxford University Press.
- Mishel, Lawrence, Jared Bernstein og Heidi Shierholz (2010). *The State of Working America 2008/9*. Ithaca: ILR Press.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OECD.
- OECD (2011). *Divided we stand: Why Inequality keeps rising*. París: OECD.
- OECD (2012). Tax Database (aðgengilegt á [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Ólafur G. Halldórsson og Gylfi Zoëga (2010). "Iceland's Financial Crisis in an International Perspective". Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, vinnupappírar W10:02.
- Ólöf Garðarsdóttir. (2012). *Fólksflutningar til og frá Íslandi 1961-2011 með áherslu á flutninga á samdráttarskeiðum*. Velferðarráðuneytið. Reykjavík: Velferðarráðuneytið.
- Pontusson, Jonas (2005). *Inequality and Prosperity: Social Europe Vs. Liberal America*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Rannsóknarnefnd Alþingis (2010). *Skýrsla um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna*. Reykjavík: Alþingi (aðgengilegt á [www.rannsoknarnefnd.is](http://www.rannsoknarnefnd.is)).
- Reinhardt, Carmen og Kenneth Rogoff (2009). *This Time is Different*. Princeton: Princeton University Press.

- Romer, Christina D. (2011). "What do we know about the effects of fiscal policy? Separating evidence from ideology." (aðgengilegt á heimasíðu hennar við Berkley háskólann, <http://elsa.berkeley.edu/~cromer/>).
- Salverda, Wiemer, Brian Nolan, og Timothy M. Smeeding (2009). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: OUP.
- Seðlabanki Íslands 2011, Áætlun um afnám gjaldeyrishaftanna. Skýrsla (aðgengileg á [www.seðlabanki.is](http://www.seðlabanki.is)).
- Seðlabanki Íslands (2010). *Peningamál*, nóvember 2010 (aðgengileg á [www.seðlabanki.is](http://www.seðlabanki.is)).
- Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson (2005). *Hnattvæðing og þekkingarþjóðfélag*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson (2006a). Aukinn ójöfnuður á Íslandi: Áhrif stjórn mála og markaðar í fjölþjóðlegum samanburði. *Stjórn mála og stjórnsýsla*, 2(2), 129-156.
- Stefán Ólafsson (2006b). Breytt tekjuskipting Íslendinga: Greining á þróun fjölskyldutekna 1996-2004. Í Úlfar Hauksson (ritstj.), *Rannsóknir í Félagsvísindum VII*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Stefán Ólafsson (2007). Skattstefna Íslendinga. Í *Stjórn mála og stjórnsýsla*, 3(2), 231-263.
- Stefán Ólafsson (2008). "Íslenska efnahagsundrið: Frá hagsæld til frjálshyggju og fjármálahruns". Í *Stjórn mála og stjórnsýsla*, 4 (2) 2008, 231-256.
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2010a). Income Inequality in a Bubble Economy – The Case of Iceland 1992-2008. Rannsóknarritgerð lögð fram á alþjóðlegri ráðstefnu Luxembourg Incomes Study, í Luxemborg, 26. júní, 2010 (birt á [www.lisproject.org](http://www.lisproject.org) og [www.ts.hi.is](http://www.ts.hi.is)).
- Stefáns Ólafssonar (2011a). Icelandic Capitalism: From Statism to Neoliberalism and Financial Collapse. Í *Comparative Social Research* nr. 20, sérhefti um *Nordic Varieties of Capitalism*, í ritstjórn L. Mjøsset. Bingley UK: Emerald Publishing Ltd.
- Stefán Ólafsson (2011b). "Pensions, Health and Long-term Care". Skýrsla til ASISPS verkefnisins. Birt á [www.ts.hi.is](http://www.ts.hi.is) og <http://www.socialprotection.eu/>.
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2012, væntanleg). "Þróun tekjuskiptingarinnar á Íslandi 1993 til 2009". (greinin er í birtingarferli; aðgengileg hjá höfundum).
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York: W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, Joseph E. (2010). *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Company.
- Wilkinson, R. og K. Pickett (2009). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press

Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir (2012). “Staða íslenskra heimila í aðdraganda og kjölfar bankahrunsins.” Erindi; einnig [Households' position in the financial crisis in Iceland](#) , rannsóknarritgerð, Seðlabanka Íslands, nr. 59; 2012. (Aðgengilegt á [www.seðlabanki.is](http://www.seðlabanki.is)).