

# Hrunið og árangur endurreisnarinnar

Stefán Ólafsson  
*Háskóla Íslands*

**Útdráttur:** Hér er fjallað um einkenni íslensku fjármálakreppunnar og spurt hvernig hún hafði áhrif á lífskjör almennings. Sjónum er sérstaklega beint að aðgerðum við endurreisn samfélagsins eftir hrunið. Umfjöllunin er sett í samhengi við helstu kenningar um kreppuviðbrögð í anda keynesískrar hagstjórnar og afskiptaleysisstefnu austurríska skólans. Niðurstaðan er sú, að endurreisn íslenska þjóðarbúsins hafi tekist nokkuð vel í samanburði við aðrar þjóðir sem urðu fyrir stóru áfalli eins og Ísland. Sérstaða íslensku leiðarinnar fólst einkum í blandaðri aðferð niðurskurðar og skattahækkana, með útfærslun í anda endurdreifingarstefnu. Velferðarútgjöldum var beint meira til lægri og millitekjuhópa um leið og skert var hjá hærri tekjuhópum; tekjutilfærslur til heimila voru auknar en skert í þjónustu. Bætur og greiðslur sem fóru sérstaklega til lægri tekjuhópa voru auknar, til að vinna gegn aukningu fátæktar. Hið sama var gert við skattbyrði heimila, þ.e. byrðin var færð frá tekjulægri heimilum til þeirra tekjuhærri og til fyrirtækja. Í kjarasamningum voru lágmarkslaun hækkuð sérstaklega. Þá var sérstakur auðlegðarskattur lagður á fólk með miklar hreinar eignir. Loks var beitt úrræðum til að létta skuldabyrði heimila og beindust þær aðgerðir einnig meira að milli- og lægri tekjuhópum. Lífskjörin jöfnuðust mikið í kjölfar hrunsins, meðal annars vegna áhrifa af þessari endurdreifingarstefnu.

*Lykilorð:* Hrunið ■ afleiðingar ■ lífskjör ■ stefna ■ jöfnun

**Abstract:** This study outlines the characteristics of the Icelandic financial crisis and asks what influence it has had on the level of living of the population. The main focus is on policies for tackling the consequences of the crisis. The analysis is put into the context of Keynesian demand management and Austrian laissez-faire crisis management strategies. The conclusion is that Iceland's resurrection was relatively successful, compared to other deep-crisis countries. The special characteristic of the Icelandic strategy was a combination of expenditure cuts, tax hikes and a strong redistribution focus of welfare efforts. Welfare expenditures became more directed at lower income groups, while higher income groups got cuts; transfers to the households were increased while expenditures on services (previously at a high level) were cut. Benefits aimed at the lowest income groups were increased specifically, in order to avoid increasing poverty. The same pattern applied to direct taxation changes, i.e. effective tax burden was transferred from lower income households to higher income ones and to firms. The labor market partners raised the minimum wage specifically in collective agreements, while average wages remained at nominal values (at the same time that prices rose rapidly). The government also imposed a special temporary wealth tax on net assets above a defined sum. Lastly, the government implemented debt relief measures, serving lower and middle-income households disproportionately. Incomes distribution became much more equal in the aftermath of the collapse, partly due to this redistributive strategy of crisis policies.

*Keywords:* Financial collapse ■ consequences ■ welfare ■ policy ■ equalization

## Inngangur

Í þessari grein er fjallað um afleiðingar hrunsins á Íslandi fyrir lífskjör almennings og árangur við endurreisn samfélagsins. Sjónum er sérstaklega beint að velferðarmálum og aðgerðir stjórnvalda skoðaðar í ljósi þess hvernig þær höfðu áhrif á velferð fólks í ólíkum þjóðfélags-hópum, frá hruni og fram til um 2013.

Sjónarhorn okkar er nokkuð frábrugðið því sem algengast er í kreppuhagfræðum, þar sem athygli beinist meira að þjóðhagsstærðum og fjármálum. Markmið greinarinnar er að meta hvað einkenndi viðbrögð íslenskra stjórnvalda við hinni óvenju djúpu kreppu og hvernig til tókst við að milda áhrif kreppunnar á lífskjör almennings, ekki síst þeirra sem verr stóðu.

Hrunið á Íslandi var sögulegur viðburður er vakti heimsathygli. Ísland var ekki einungis fyrsta landið til að falla í alþjóðlegu fjármálakreppunni sem hófst árið 2008 heldur var íslenska hrunið jafnframt eitt það stórbrotnasta sem sést hefur í sögu fjármálakreppa til lengri tíma (Reinhart og Rogoff, 2009). Bankar sem voru með um 90% af umsvifum fjármálakerfisins féllu hver af öðrum á örstuttum tíma, sem samanlagt var eitt af tíu stærstu gjaldþrotum sögunnar (Aliber og Gylfi Zoega, 2011). Að mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins var hrunið á Íslandi eitt það dýrasta á seinni áratugum, þegar tillit er tekið til beins fjárhagslegs kostnaðar, aukinna skulda og tapaðrar framleiðslu (Laeven og Valencia, 2012).

Hrunið kom í kjölfar bóluhagkerfis sem hafði vaxið frá 1998 og með verulega auknum hraða frá 2003 (Guðrún Johnsen, 2014). Það bóluhagkerfi hefur verið kallað stærsta bóluhagkerfi sögunnar, í hlutfalli við stærð þjóðarbúsins. Bólan á Íslandi var einkum spákaupmennskubóla, þar sem fjármálamenn og spákaupmenn í atvinnulífi keyptu fyrirtæki á Íslandi og í nágrannalöndunum fyrir lánsfé (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010; Stefán Ólafsson, 2011 og 2014). Skuldasöfnun þjóðarbúsins var einstaklega ör, en það skapaði mikla hættu á fjármálaáfalli, sem síðan raungerðist haustið 2008.

Nú, nærri sex árum síðar, er ljóst að þrátt fyrir gríðarlegt umfang bólunnar og hrunsins virðist Ísland koma þokkalega frá áfallinu, í samanburði við aðrar þjóðir sem einnig fóru illa út úr fjármálakreppunni. Botni kreppunnar var náð hér um mitt ár 2010 og síðan þá hefur ágætlega miðað í hagvexti, minnkun atvinnuleysis og batnandi hag almennings. Áfall hrunsins fyrir lífskjörin var þó mikið, en það lagðist með mismiklum þunga á fjölskyldur í ólíkum tekjuhópum. Stefna stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins hafði mikið um það að segja.

Hér verður fyrst sagt frá fræðilegri umræðu um aðgerðir til að spyrna við neikvæðum áhrifum fjármálakreppu, eins og Ísland varð fyrir, bæði af eigin rammleik og vegna breyttra skilyrða á alþjóðlegum fjármálamarkaði. Síðan verður framvindan í gegnum kreppuna kortlögð og að lokum skýrt hvað var sérstakt í viðbrögðum stjórnvalda við afleiðingum kreppunnar, í samanburði við aðrar kreppuþjóðir. Sýnt er að Ísland beitti blandaðri aðferð, keynesískri örvun og niðurskurði í bland, með auknum heildarfjárútlátum hins opinbera, samhliða niðurskurði útgjalda á sumum sviðum. Skattar voru einnig hækkaðir á suma hópa um leið og skattbyrði annarra var lækkuð.

Það sem öðru fremur var sérstakt í viðbrögðum íslenskra stjórnvalda, í samanburði við evrópsk stjórnvöld, var það sem kallað er endurdreifingarstefna (e. *strategy of redistribution*). Í þeirri stefnu fólst að endurdreifa velferðarútgjöldum meira til lægri og milli tekjuhópa um leið og skert var hjá hærri tekjuhópum. Bætur og greiðslur sem fóru sérstaklega til lægri tekjuhópa voru auknar, til að aftra aukinni fátækt. Hið sama var gert við skattbyrði heimila, þ.e. byrðin var færð frá tekjulægri heimilum til þeirra tekjuhærri og til fyrirtækja. Þá var lagður sérstakur auðlegðarskattur á fólk sem á miklar hreinar eignir. Loks var beitt úrræðum til að létta skuldabyrði heimila og beindust þau einnig meira að milli- og lægri tekjuhópum.

Vinumarkaðsúrræði sem aukin voru í kreppunni beindust einkum að atvinnulausum, sem margir voru í erfiðri stöðu.

## Klassísk hagstjórnarúrræði í kreppu: Örvun og niðurskurður

Tvö meginsjónarmið um æskileg viðbrögð í fjármálakreppu hafa verið ríkjandi í hagstjórnarfræðum: Kenning Johns Meynards Keynes um örvunaraðgerðir ríkisvaldsins og markaðshygga í anda austurrísku hagfræðinganna (Seidman, 2012). Sjónarhorn Keynes náði mikilli útbreiðslu á árum Kreppunnar miklu á fjórða áratug síðustu aldar. Það byggði ekki síst á árangursríkri beitingu slíkra úrræða í stjórnartíð Franklins D. Roosevelts, frá og með 1933 í Bandaríkjunum. Þar tók ríkið að sér að vinna gegn kreppunni með beinum inngrípum sem skiluðu miklum árangri eftir þrjú ár af afskiptaleysisstefnu (1929–1932) er leiddi til mikils samdráttar þjóðarframleiðslu (um 30%) og um 25% atvinnuleysis (Cohen, 2009; Galbraith, 1954).

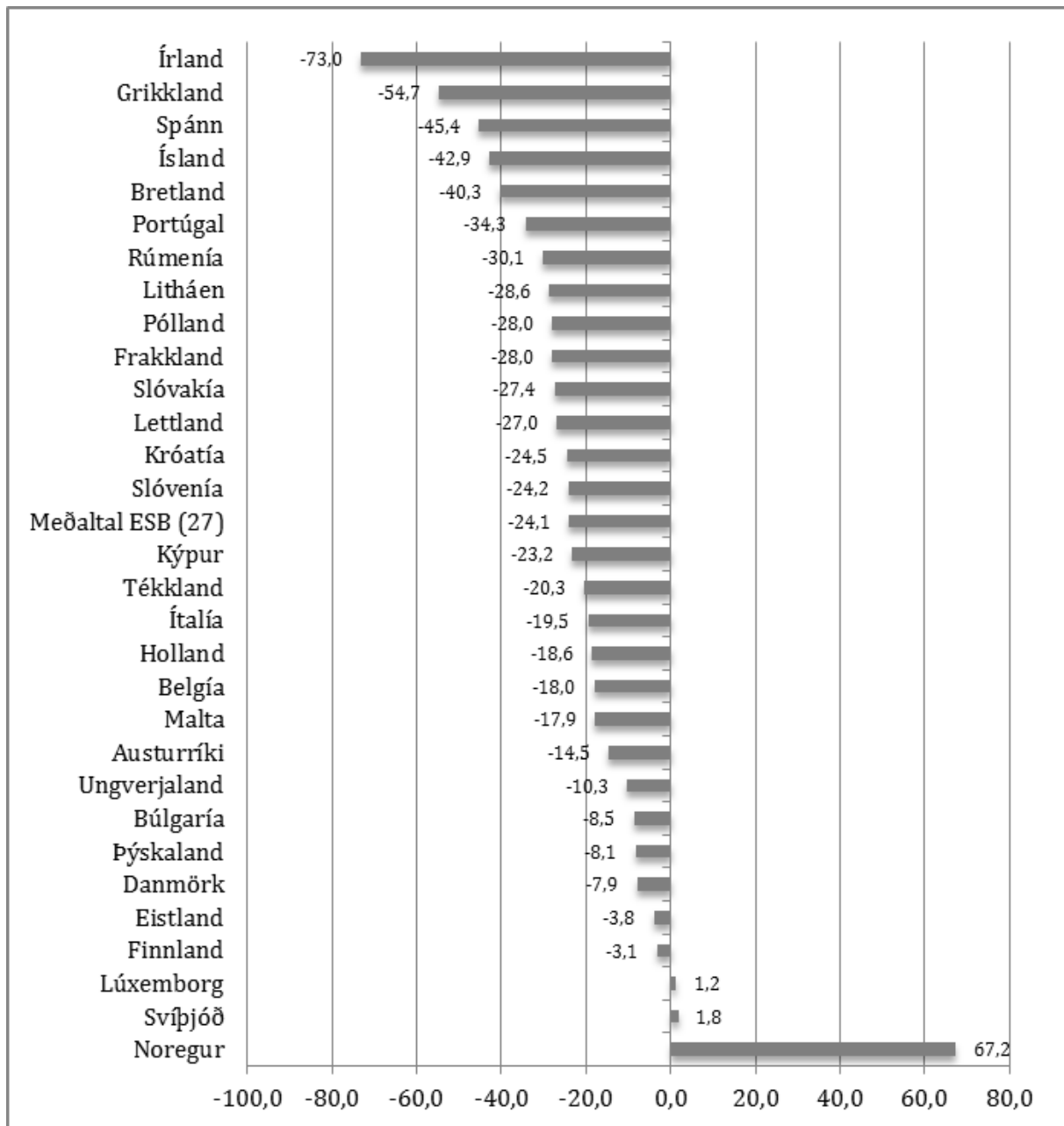
Ríkisstjórn Roosevelts beitti sér fyrir margvíslegum örvunaraðgerðum hins opinbera og sérstaklega fyrir velferðartryggingum til handa atvinnulausum og eldri borgurum. Keynes útfærði slíka hugsun á vettvangi hagfræðinnar og sýndi mikilvægi þess að ríkisvaldið beitti sér til að halda uppi nægilegri eftirspurn í hagkerfinu í miðri samdráttarkreppunni, sem einmitt orsakast af ófullnægjandi eftirspurn (Keynes, 1936; Krugman, 2009).

Markaðshyggjumenn er starfa í anda austurríska hagfræðiskólans, sem og nýfrjáls-hyggjumenn og hægri menn í pólitík, leggja meiri áherslu á að ríkisvaldið auki ekki afskipti sín af efnahagslífi eða fjármálum í kreppu, heldur láti markaðinn um að „leiðrétta sig sjálfan“, þ.e. þeir mæla með afskiptaleysisstefnu, líkt og Herbert Hoover beitti í Bandaríkjunum að mestu frá 1929 til 1932, með mjög neikvæðum afleiðingum fyrir hag almennings, þ.e. ört vaxandi atvinnuleysi og versnandi kjörum (Blyth, 2013).

Hugsun þessara aðila er sú, að bólan og kreppan hafi orsakast af framúrkeyrslum og mistökum í aðdragandanum, sem nauðsynlegt sé að leiðrétta. Þeir leggjast því gegn mildandi aðgerðum ríkisvaldsins og segja, í anda Josephs Schumpeters, að kreppan eigi að fá að hafa sinn gang svo takist að hreinsa út fúann í hagkerfinu og hefja nýja sókn á sterkari grunni (Schumpeter, 1939). Í þessum anda boða nýfrjálshyggjumenn og markaðshyggjuhagfræðingar oft minnkun ríkisumsvifa, niðurskurð útgjalda (ekki síst velferðarútgjalda, sem þeir eru oftast andvígir hvort eð er) og skattalækkanir (sem þó geta líka haft örvunaráhrif í anda Keynes). Sumir segja andstæðinga ríkisafskipta nota sér kreppuástandið til að ná fram hefðbundnum markmiðum sínum um minnkun ríkisumsvifa og niðurskurð velferðarríkisins, eða aukna markaðsvæðingu (Blyth, 2013; Harvey, 2011).

Í reynd var það svo að flestar eða allar vestrænar ríkisstjórnir beittu umtalsverðum örvunaraðgerðum í upphafi kreppunnar. Ríkisstjórnir þeirra landa sem lentu í dýpri kreppu gerðu það gjarnan í meiri mæli en aðrar. Örvunaraðgerðum í kreppulöndum fylgir það að halli á ríkisbúskap eykst, með útgjöldum umfram skatttekjur. Vísbendingu um heildarumsvif örvunaraðgerða (hlutfallslega séð) má sjá á mynd 1.

Hér kemur fram að margar þeirra þjóða sem í dýpstu kreppu lentu juku halla á fjárlögum ríkisins mest. Írland, Grikkland og Spánn eru á toppnum, en svo kemur Ísland – og þar á eftir Bretland, Portúgal, Rúmenía og Litháen. Lettland, Króatía og Kýpur koma svo þar skammt á eftir. Bandaríkin beittu líka miklum örvunaraðgerðum í anda Keynes í upphafi kreppunnar (DeLong og Summers, 2012; Romer, 2012). Sumir telja þó að örvunaraðgerðin í Bandaríkjunum hafi ekki verið nógu stór til að rífa hagkerfið hratt upp úr kreppufarveginum. Því hafi batinn verið hægur og atvinnuleysisstigið of hátt í of langan tíma (Krugman, 2012).



**Mynd 1:** Uppsafnaður halli á ríkisbúskapnum frá 2008 til 2012 (% af vergri landsframleiðslu).

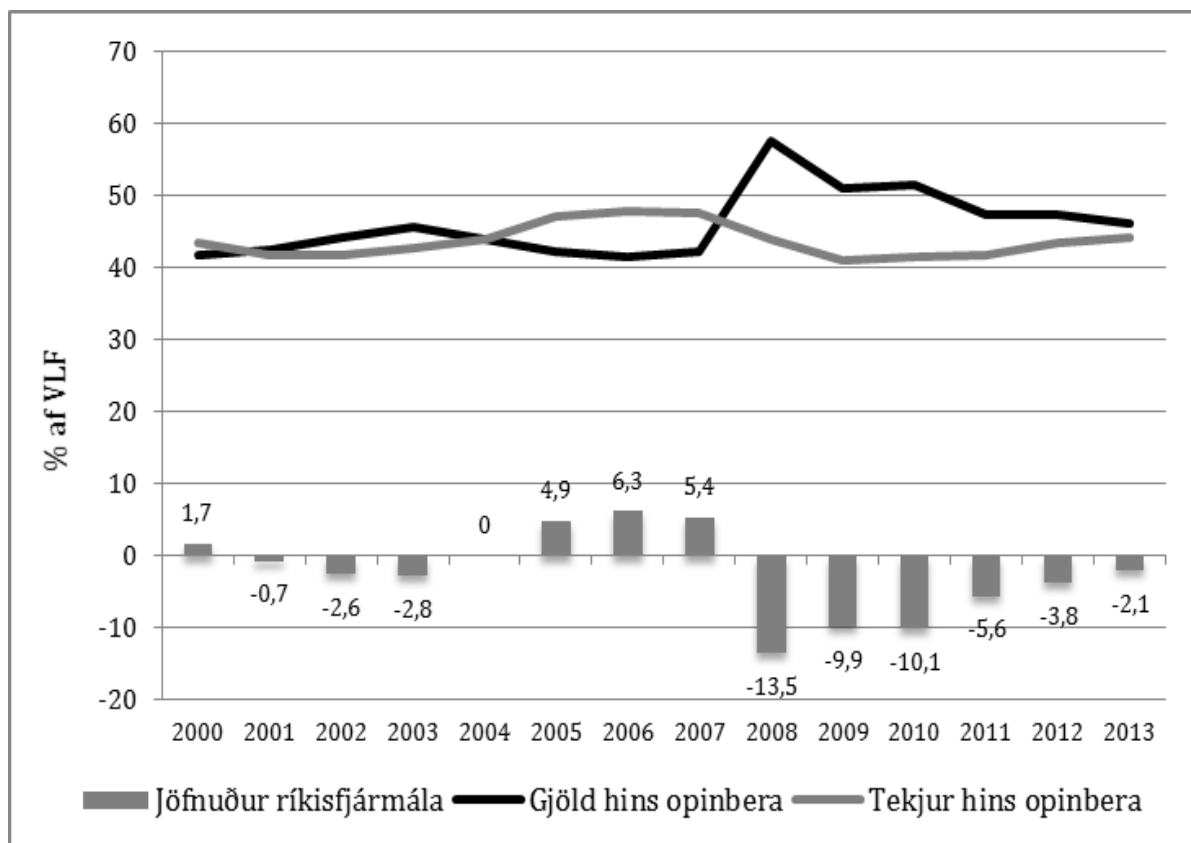
Heimild: Eurostat.

Athyglisvert er að örvunaraðgerðir virðast hafa náð miklum árangri í að afstýra því að fjármálakreppan nú yrði af svipaðri stærðargráðu og Kreppan mikla á fjórða áratugnum, hvort sem slíkar aðgerðir voru nægilega stórar eða ekki (Blinder og Zandi, 2010; Seidman, 2012). Í þessu ljósi er einnig athyglisvert að áherslan í aðgerðum stjórnvalda færdist víðast á Vesturlöndum í vaxandi mæli frá örvunaraðgerðum til niðurskurðaraðgerða (e. *austerity measures*), einkum eftir árið 2010. Frá 2011 voru niðurskurðaraðgerðir víðast í Evrópu orðnar einna mest áberandi í stefnuáherslum stjórnvalda, sem og í ráðgjöf alþjóðlegra hagfræðistofnana, svo sem Evrópska Seðlabankans og OECD. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur í seinni tíð haft þá sérstöðu að vara nokkuð við of miklum niðurskurði og benda á mikilvægi örvunar hagvaxtar og minnkun atvinnuleysis, í reynd í anda Keynes.

Ástæðu hinnar auknu áherslu á niðurskurðaraðgerðir, ekki síst í Evrópu, má rekja til vaxandi áhyggna af auknum skuldum ríkja, ekki síst helstu kreppuríkja eins og Grikklands og annarra sem sukku djúpt í kreppunni. Því til viðbótar hefur sjónarmið hagfræða í anda austurríska skólans og nýfrjálshyggju víða vegið þungt á áhrifastöðum, ekki síst á vettvangi Evrópusambandsins, meðal annars fyrir áhrif Þjóðverja (Blyth, 2013). Þróun í stefnumálum gagnvart kreppuafleiðingum hefur því færst frá keynesískum örvunaraðgerðum í byrjun kreppunnar til niðurskurðar- og aðhaldsaðgerða frá og með 2010-11 (Krugman, 2012; Rangarajan og Steel, 2013).

Ef við lítum sérstaklega til Íslands má sjá framvinduna í útgjöldum og tekjum hins opinbera, sem og þróun hallans á fjárlögum ríkisins, á mynd 2. Það er ágæt vísending um þróun örvunar- og niðurskurðaraðgerða í kreppunni hér.

Strax á árinu 2008 ruku opinberu útgjöldin upp, vegna beins kostnaðar við fjármála-hrunið (endurreisn Seðlabankans, endurreisn einkabankanna og önnur útgjöld vegna hrunsins). Á sama tíma lækkuðu skatttekjur, vegna samdráttar skattstofna sem fylgja samdrætti efnahagslífsins og auknu atvinnuleysi. Útgjöld hins opinbera vegna atvinnuleysis og kreppuviðbragða jukust einnig. Afleiðing þessa varð um 13,5% halli á ríkisrekstrinum (hlutfall af landsframleiðslu), sem er gríðarlega mikið. Slíkur hallarekstur felur í sér beina aukningu skulda. Ríkið gat gert þetta vegna þess að skuldastaða þess var lág í aðdraganda hrunsins. En aukin skuldasöfnun kallar á aukna áhættu og aukinn kostnað fyrir ríkið, rétt eins og fyrir einkafyrirtæki og heimili.



**Mynd 2.** Þróun opinberra útgjalda og tekna, ásamt jöfnuði ríkisfjármálanna (% af landsframleiðslu).

Heimild: Hagstofa Íslands.

Samstarfsáætlun AGS og ríkisstjórnar Íslands fól í sér markmið um að ná á ný jöfnuði í opinberum fjármálum, með lækkun hallans og að hluta með aukinni skattheimtu, sem einkum var beint að tekjuhærri hópum og fyrirtækjum, það er einkum þeim sem gjaldfærir voru. Eins og mynd 2 sýnir lækkaði hallinn á ríkisbúskapnum stig af stigi, einkum frá og með 2011. Árið 2012 var hann kominn niður í rúm 2% af landsframleiðslu og á árinu 2014 er búist við jöfnuði, jafnvel afgangi.

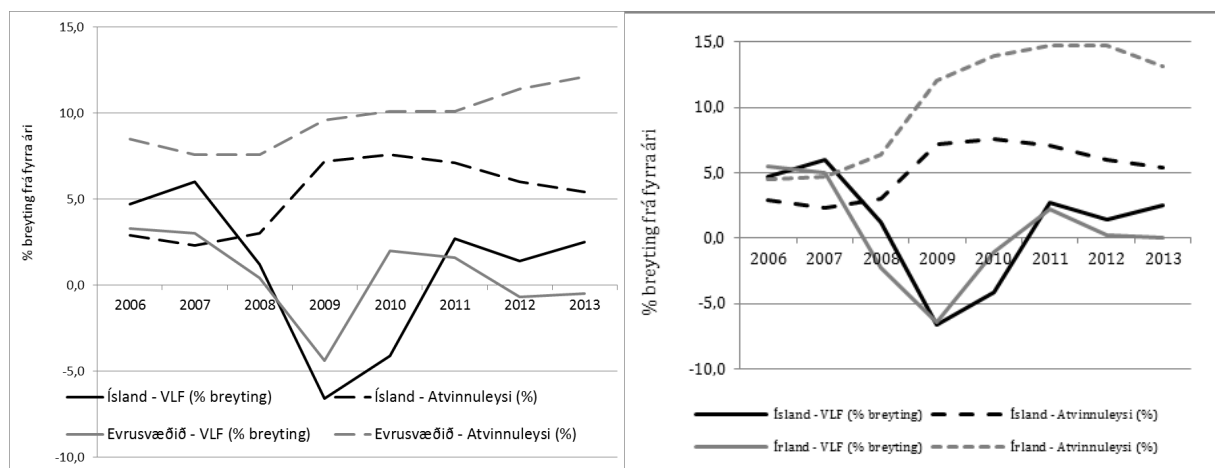
Mynd 2 sýnir í raun bæði hlutfallslega örvun þjóðarþýðskaparins með opinberum útgjöldum á fyrra skeiði kreppunnar og einnig aukinn niðurskurð í kjölfarið. Við skoðum það nánar síðar í greininni hvernig útgjöld til velferðarmála voru í senn aukin og dregin saman, eftir því á hvaða sviði var og einnig eftir því hvaða tekjuhópar voru helstu þiggjendur útgjalda.

Fyrst skulum við skoða hvernig Íslandi vegnaði að vinna sig út úr þessari djúpu kreppu sem fylgdi hruninu. Við lítum á mikilvæga félags- og hagvísar: Þróun þjóðarframleiðslunnar og atvinnuleysis, en einnig á kaupmáttarþróun almennings.

## Framvindan í gegnum kreppuna

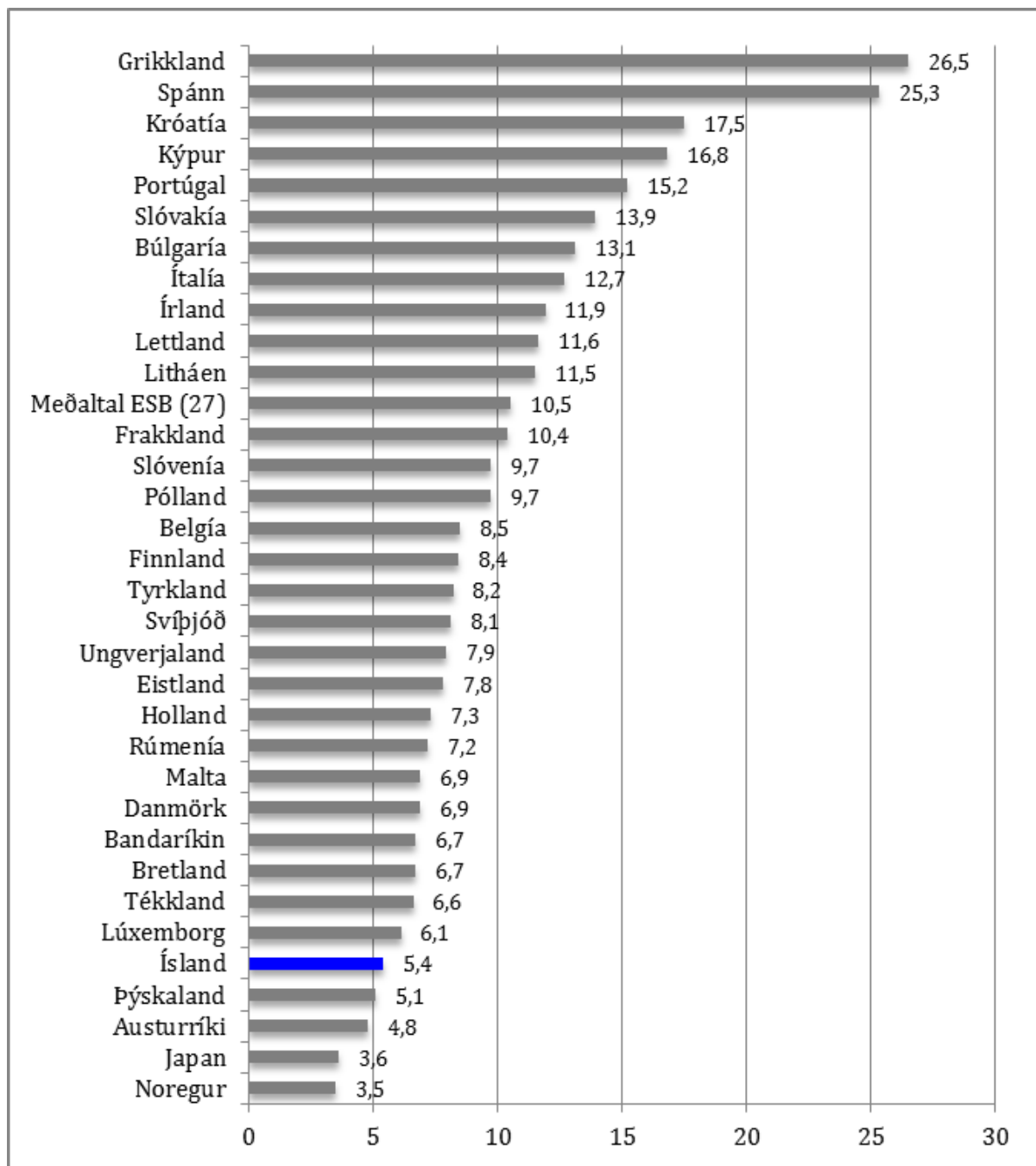
Eftir að bankarnir hrundu dróst landsframleiðslan saman um nálægt 10% á árunum 2009 og 2010, krónan féll um nærri 50% og kaupmáttur heimila rýrnaði verulega. Atvinnuleysi meira en fjórfaldaðist og náði hámarki í um 9% á árinu 2009. Þó samdráttur landsframleiðslu hafi verið álíka mikill í kreppunni sem fylgdi hruni síldarstofnsins í lok sjöunda áratugarins var kreppan nú mun stærri vegna meira atvinnuleysis og víðfeðms skuldavanda bæði heimila og fyrirtækja. Vandinn sem ríkisvaldið þurfti að glíma við var í reynd mun stærri en áður hefur sést á tíma íslenska lýðveldisins.

Eins og sjá má vinstri hluta myndar 3 var samdráttur landsframleiðslu meiri hér en að meðaltali í ESB-ríkjum og stóð jafnframt ári lengur. Hins vegar fór Ísland ekki í aðra samdráttardýfu 2012 og 2013 eins og mörg ESB-ríki gerðu. Einnig má sjá að atvinnuleysi var hærra í ESB-ríkjum almennt en á Íslandi fyrir kreppu og hefur það aukist síðan þá, alveg fram til 2013. Atvinnuleysi á Íslandi hefur hins vegar verið minnkandi frá seinni hluta árs 2010. Árangurinn frá og með 2011 er því mun betri á Íslandi en að jafnaði í ESB-ríkjum, bæði hvað hagvöxt og atvinnustig varðar.



**Mynd 3.** Hagvöxtur og atvinnuleysi í gegnum kreppuna: Ísland, Írland og ESB samanborin, 2006 til 2013.

Heimildir: Eurostat og Hagstofa Íslands.



Mynd 4: Atvinnuleysi í vestrænum ríkjum í febrúar 2014 (% af mannafla).

Heimild: Eurostat.

Á hægri hluta myndar 3 er beinn samanburður við Írland, sem lenti á svipaðan hátt í fjármálakreppunni og Ísland (Baldur Þórhallsson og Paedar Kirby, 2012). Sjá má að Írland fór örar niður en Ísland en jafnframt var Írland fljótara að sigla upp á ný á árinu 2010. Hins vegar er hagvaxtarárangur Íra eftir þann tíma markvert lakari en árangur Íslands. Atvinnuleysisþróunin er svo Íslandi mjög í hag, samanborið við Írland. Bæði jókst atvinnuleysi meira á Írlandi og mun verr hefur gengið að ná því niður aftur en hér á landi. Atvinnuleysi var ríflega tvöfalt meira á Írlandi en á Íslandi árið 2013 og raunar einnig á fyrri hluta ársins 2014.

Mynd 4 sýnir svo samanburð á atvinnuleysi á Íslandi og í öðrum vestrænum löndum í febrúar 2014. Hér kemur fram að Ísland er nú með fimmta minnsta atvinnuleysið af þessum



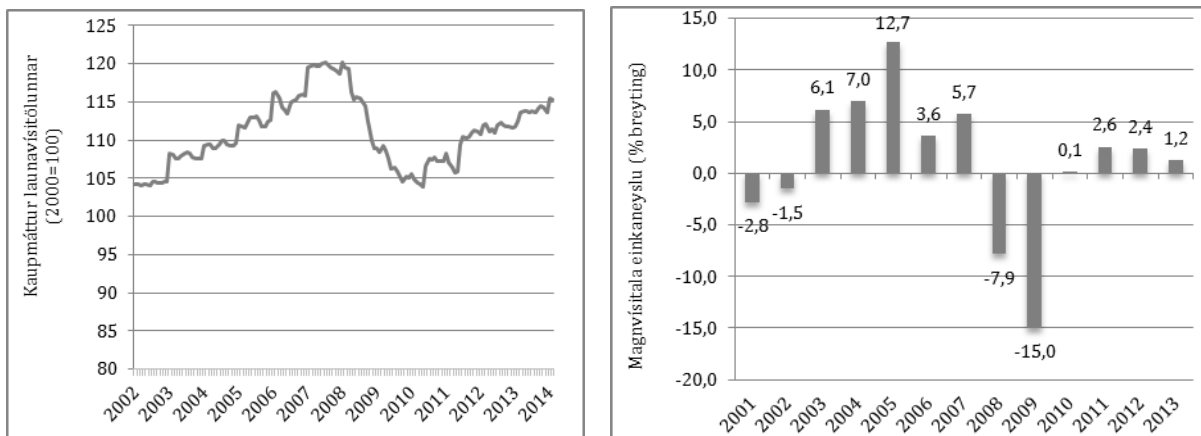
33 ríkjum, þrátt fyrir að hafa orðið fyrir einu stærsta fjármála- og efnahagsáfallinu á árinu 2008. Einungis Þýskaland, Austurríki, Japan og Noregur eru með minna atvinnuleysi, allt ríki sem ekki urðu sérstaklega fyrir barðinu á fjármálakreppunni. Lúxemborg er með örlítið meira atvinnuleysi en Ísland. Ef litið er sérstaklega til þeirra þjóða sem fóru djúpt í fjármálakreppuna er algengara að atvinnuleysi sé mun meira en á Íslandi. Þannig eru Grikkland, Spánn, Króatía, Kýpur og Portúgal í efstu fimm sætunum, með miklu meira atvinnuleysi en Ísland, allt upp í fimmfalt það sem hér er um þessar mundir. Síðan eru Ítalía og Írland rétt fyrir neðan þessar þjóðir, einnig með mun meira atvinnuleysi en Ísland. Hið sama má segja um Lettland og Litháen, sem einnig urðu fyrir miklu kreppuáfalli.

Það er því ljóst að Íslandi hefur vegnað allvel í samanburði við þessi ríki í að vinna bug á atvinnuleysinu og hagvöxtur hefur einnig verið með betra móti hér á landi en í öðrum vest-rænum löndum, þ.e. frá og með árinu 2011. Nýjustu áætlanir og spár benda til að 2014 og 2015 verði áfram með besta móti í samanburði við Evrópuríkin.

Hruninu fylgdi mikil kjaraskerðing fyrir almenning, vegna hruns krónunnar. Með falli gengisins jókst verðbólga sem rýrði kaupmátt launa, en minna atvinnumagn (aukið atvinnuleysi og stytting vinnutíma) fól líka í sér kjaraskerðingu, sem endurspegladist í meiri skerðingu kaupmáttar ráðstöfunartekna en í kaupmætti launavísitölunnar einnar (Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2012b). Verðbólgan jók einnig eftirstöðvar skulda og þar með skuldabyrði heimila vegna verðtryggingar skuldanna. Mynd 5 sýnir framvinduna í kaupmætti launavísitölunnar (vinstra megin) og jafnfram þróun einkaneyslu í gegnum kreppuna (hægra megin).

Lækkun kaupmáttar launa, sem hófst í byrjun árs 2008, fór lægst á fyrri hluta ársins 2010, en hækkaði svo með kjarasamningum vorið 2010 og aftur 2011. Eins og sjá má á myndinni hefur kaupmáttur launa áfram sigið uppávið, bæði vegna áhrifa kjarasamninga og launaskriðs.

Mest lækkaði kaupmáttur launa um nálægt 12%, en kaupmáttur ráðstöfunartekna minnkaði um nálægt 20% að meðaltali (að teknu tilliti til minna vinnumagns), en hátt í 30% að teknu tilliti til aukinnar skuldabyrði (Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2012b). Einkaneyslan dróst einmitt saman um nærri 23% árin 2008 og 2009 samtals, áður en hún fór að aukast rólega á ný. Í lok árs 2013 hafði einungis um fjórðungur af samdrætti einkaneyslunnar verið endurheimtur. Það endurspeglar þróun kaupmáttar ráðstöfunartekna heimilanna, að teknu tilliti til aukinnar skuldabyrði og minna vinnumagns beggja fyrirvinna.



**Mynd 5.** Þróun kaupmáttar launa (vinstri mynd) og einkaneyslu (hægra mynd) í gegnum kreppuna. Kaupmáttur launavísitölu og magnbreyting einkaneyslu á föstu verðlagi.

Heimild: Hagstofa Íslands.



Þó kjaraskerðingin hafi vissulega verið mikil hefur nokkuð verið endurheimt af henni á ný. Talsvert vantar þó uppá að öll skerðingin hafi verið endurheimt, enda má vænta þess að einkaneysla síðustu ára fyrir hrun hafi verið ósjálfbær að hluta vegna mikillar aukningar skulda á þeim tíma.

Á heildina litið er ljóst að Íslandi hefur gengið allvel í endurreisn efnahagslífsins eftir hrunið, þó enn sé margt óunnið. Samanburður Íslands og annarra kreppulanda í Evrópu er þannig almennt hagstæður, því víða hefur gengið mun verr að ná sjó á ný og endurheimta töpuð líf skjör.

## Íslenska leiðin út úr kreppunni

Ríkisstjórnin sem tók við völdum í febrúar 2009 (og sem fékk svo umboð kjósenda í kosningunum í apríl sama ár) setti sér að nálgast kreppuúrræðin í anda þess sem kallað var „norraen velferðarstefna“. Það var ekki skilgreint nánar í stjórnarsáttmálanum en af málflutningi talsmanna stjórnarinnar mátti ráða að það myndi felast í að verja heimili tekjulægri hópa gegn verstu afleiðingum kreppunnar. Heimilin skyldu sett í forgang. Að öðru leyti mátti ráða að þessi stefna myndi fela í sér beitingu velferðarríkisins til að ná slíkum markmiðum eins og kostur væri.

Í ljósi hins afar slæma ástands opinberra fjármála var þó ljóst að erfitt gæti verið að koma til móts við ýtrustu óskir heimila í þessum efnunum. Lækkun hallans á ríkisbúskapnum hlaut að hafa forgang, enda var það megininntak samstarfsáætlunarinnar milli ríkisstjórnarinnar og AGS. Ríkisstjórnin hafði þó svigrúm innan ramma samkomulagsins við AGS til að velja leiðir, milli samdráttar útgjalda og skattahækkana. Einnig hafði ríkisstjórnin svigrúm til að ákvarða hvernig útgjöldum sem eftir stæðu skyldi dreift til ólíkra málaflokka og þjóðfélagshópa, en á því varð breyting.

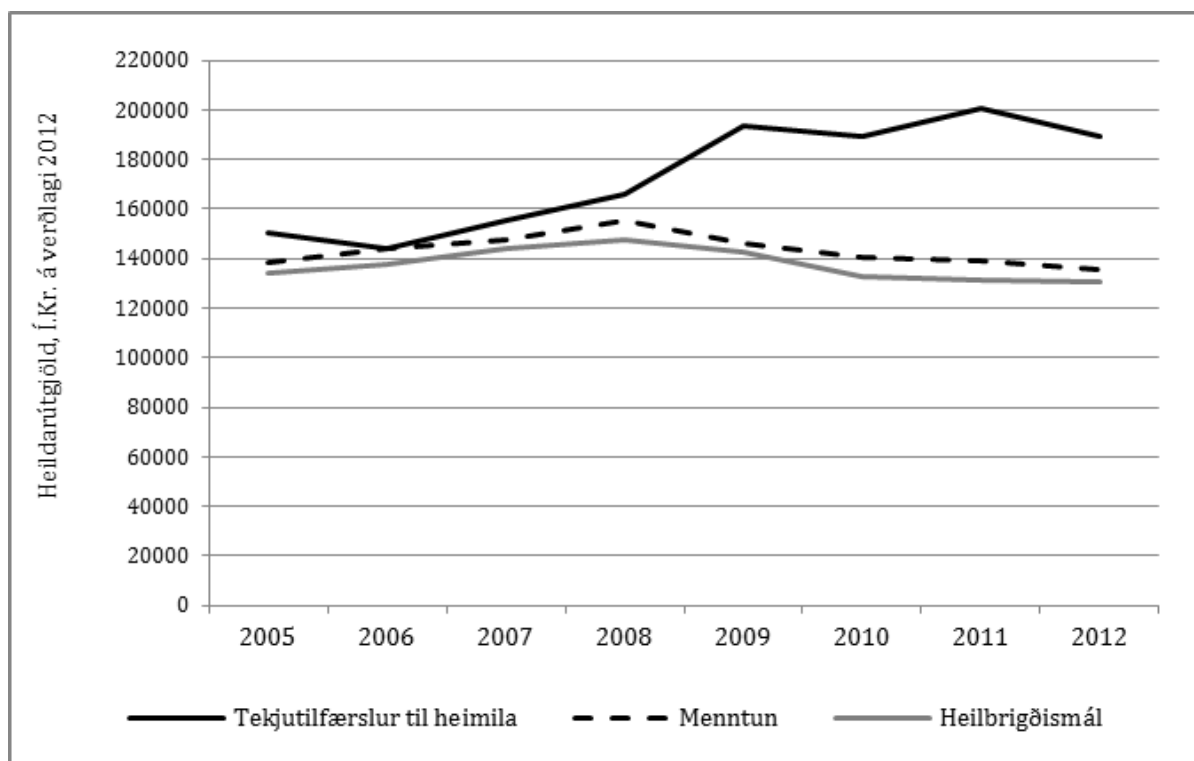
Meginniðurstaðan varð sú að fara það sem kallað var „blönduð leið“, með niðurskurði opinberra útgjalda og skattahækkunum. Stöðugleikasáttmálinn, sem síðan var undirritaður við aðila vinnumarkaðarins í sumarbyrjun 2009, kvað einmitt á um að 45% hallans skyldu brúuð með skattahækkunum en 55% með niðurskurði útgjalda (Forsætisráðuneytið, 2009).

Útgjöld voru þó bæði aukin og dregin saman, misjafnt eftir málaflokkum. Á mynd 6 má sjá hvernig raunveruleg útgjöld til velferðarmála, menntunar og heilbrigðismála þróuðust í gegnum kreppuna.

Útgjöld í *tekjutilfærslur* til heimila voru aukin umtalsvert en útgjöld til stærstu liða *velferðarþjónustu* voru dregin saman, að raungildi jafnt sem hlutfall af þjóðarframleiðslunni. Myndin sýnir þetta með skýrum hætti.

Útgjöld til heilbrigðisþjónustu og menntunar voru í herra lagi á Íslandi fyrir hrun (einkum til lægri skólastiga en ekki til háskólastigsins), í samanburði við OECD-ríkin. Því má segja að í þrengingunum hafi verið nokkurt borð fyrir báru á þeim sviðum til að draga úr útgjöldum. Í fyrstu var svigrúm til að skera af nokkra „fitu“ án þess að skerða mikilvæga grunnþjónustu. Þannig tapaði til dæmis starfslið fríðindum og aukagreiðslum, meira þeir sem hærri tekjur höfðu, og leitað var hagræðingar í starfseminni. Í skólakerfinu tók þetta til dæmis á sig mynd stærri nemendahópa á háskólastigi og minna framboðs á námskeiðum (Stefán Ólafsson, 2012b; Stefán Ólafsson, Arnaldur S. Kristjánsson og Kolbeinn Stefánsson, 2012).

Þegar frá leið fór þetta útgjaldaaðhald að koma fram í samdrætti og rýrnun gæða þjónustunnar. Það varð sérstaklega áberandi í heilbrigðisþjónustunni eftir ári 2012 (Stefán Ólafsson 2013). Framtíðin mun svo skera úr um hvort hið aukna aðhald í menntakerfinu leiðir til varanlega minni gæða.



**Mynd 6.** Þróun opinberra útgjalda til helstu liða velferðarmála, frá 2005 til 2012 (í íslenskum krónum, á föstu verðlagi 2012).

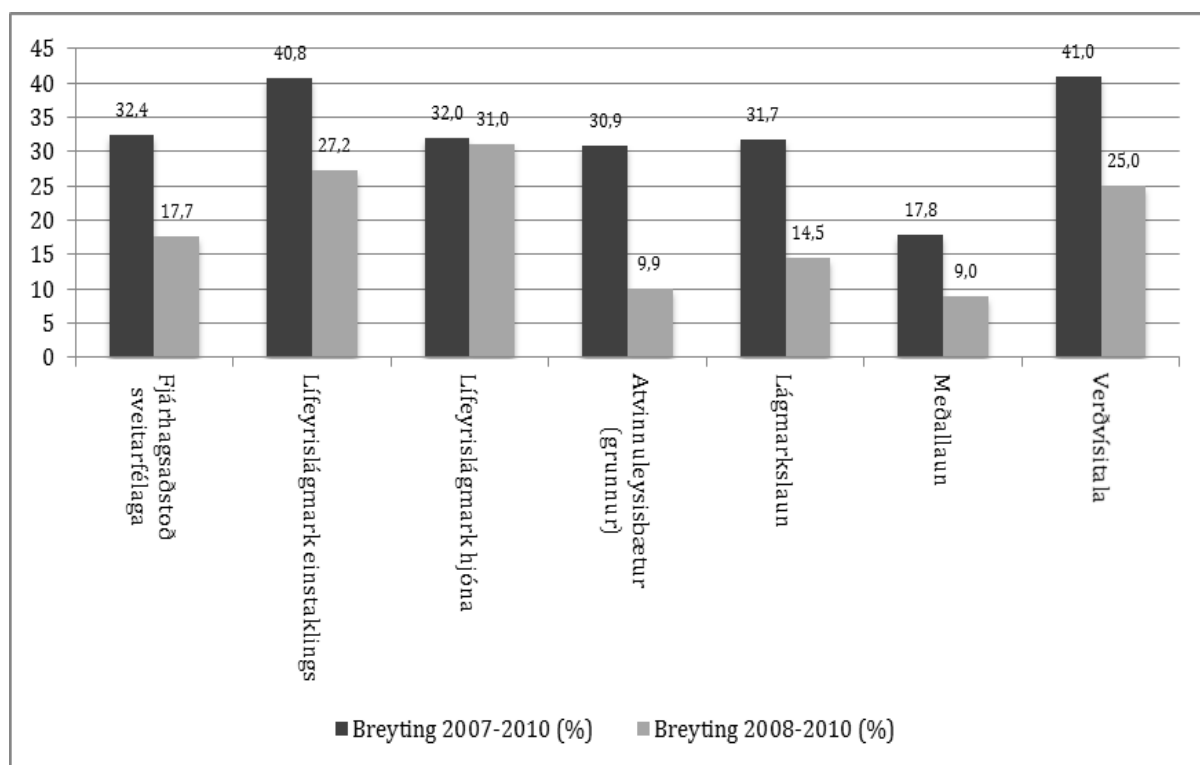
Heimild: Hagstofa Íslands

Tekjutilfærslur til heimilanna jukust mest vegna aukinna útgjalda til atvinnuleysisbóta, enda meira en fjórfaldaðist umfang atvinnuleysis. Einnig varð þó aukning á greiðslum sem beindust einkum að lægstu tekjuhópunum. Þetta má sjá á mynd 7 er sýnir breytingar á upphæðum slíkra greiðslna, ásamt samanburði við hækkuð meðallauna.

Lífeyrisslagmarkið í almannatryggingum var hækkað verulega, bæði á árinu 2008 og í byrjun árs 2009, en hélt svo áfram verðgildi sínu á árinu 2009 þegar hærri lífeyrisgreiðslur voru skertar í almannatryggingakerfinu, þann 1. júlí það ár. Hækkunin á lágmarksframfærslutryggingu almannatrygginga til einhleypa var álíka mikil og verðlagshækkunin, eða um 41% frá 2007 til 2010. Aðrar skyldar greiðslur, svo sem fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og atvinnuleysisbæturnar, hækkuðu um 32% á meðan launavísitala almennra launa hækkaði aðeins um 17,8%.

Þessu til viðbótar var afar mikilvægt að vaxtabætur til húsnæðisskuldara voru hækkaðar verulega umfram vaxtakostnað, svo raunveruleg niðurgreiðsla þeirra jókst frá um 15% af heildarvaxtakostnaði í um þriðjung að meðaltali (Stefán Ólafsson, Arnaldur S. Kristjánsson og Kolbeinn Stefánsson, 2012). Sjá nánar umfjöllun um skuldaúrræði hér á eftir.

Rannsóknir á áhrifum kreppunnar á kjör heimila sýndu að ungar barnafjölskyldur fóru einna verst út úr hruninu, meðal annars vegna þess að þær keyptu margar húsnæði á bóluárunum frá 2004 og fram að hruni, á verðlagi sem var hærri en áður hafði tíðkast. Skuldabyrði þessa þjóðfélagshóps varð því óvenju mikil (Stefán Ólafsson, Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Kolbeinn Stefánsson, 2012; Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Vignisdóttir, 2012). Þó svo að mikil hækkuð vaxtabóta hafi komið þessum hópi til góða, sem og ýmis önnur skuldaúrræði stjórnvalda og banka, hefði verið æskilegt að hækka einnig barnabætur umtalsvert. Bæði hefði með því verið bætt fyrir ótímabæra rýmun barnabóta á árunum frá um 1995 til 2005 og þörfum þess hóps sem bar hvað þyngstar byrðar af hruninu hefði verið enn betur mætt. Það var hins vegar gert í byrjun árs 2013, með um 30% aukningu á fjármagni til barnabóta. Ef til vill var það þó of lítið og full seint til komið.

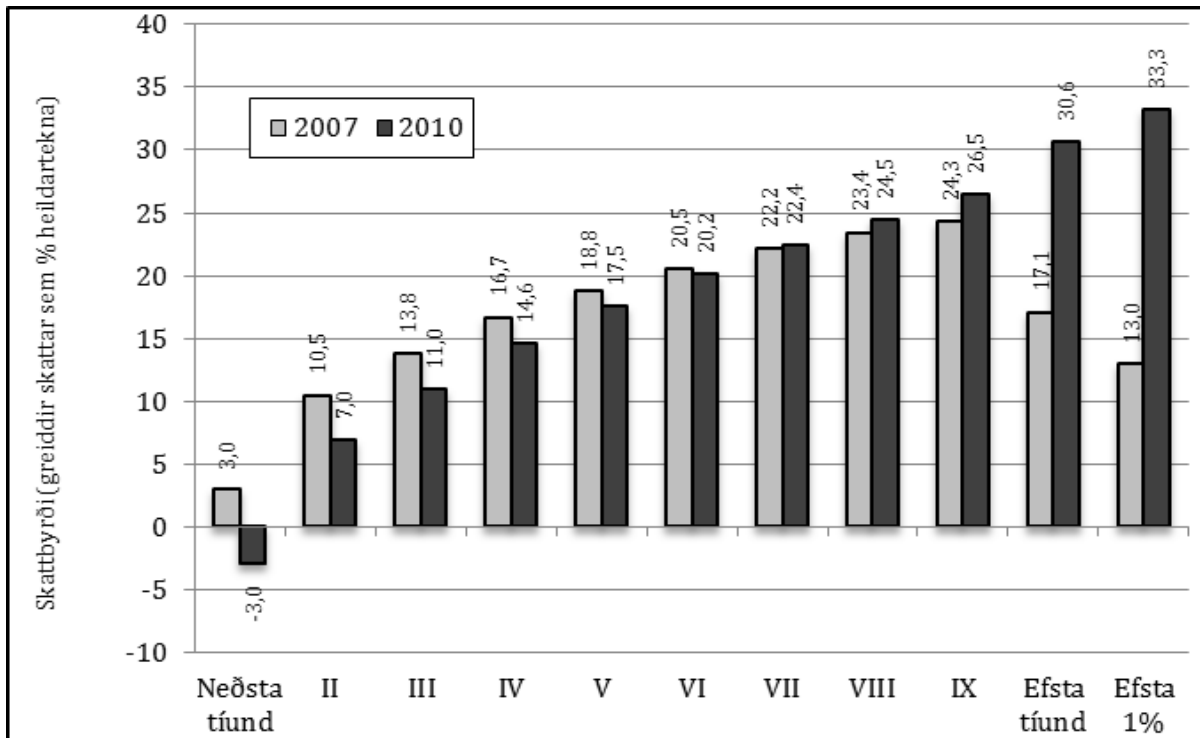


**Mynd 7.** *Þróun upphæða bóta og lágmarkslauna sem sérstaklega beinast að lægstu tekjuhópum, ásamt samanburði við verðlagsvísitöluna, 2007 til 2010.*

*Heimildir:* TR og Hagstofa Íslands.

Á heildina litið náðist þó umtalsverður árangur í að beita velferðarkerfinu til að milda kjaraskerðingu lægstu tekjuhópa í gegnum kreppuna. Þróun skattbyrðarinnar skipti einnig máli (þ.e. beinna skatta: tekjuskatta, eignaskatta og fjármagnstekjuskatts). Hún varð með þeim hætti, að skattbyrði lægri tekjuhópa, sem hafði aukist á tímabilinu frá 1995 til um 2006, minnkaði á ný eftir hrun. Um leið jókst skattbyrði hærri tekjuhópa, nánar tiltekið hjá tekjuhæstu fjórutíu prósentum heimila, eins og myndin sýnir.

Raunveruleg skattbyrði tekjulægstu tíu prósentu heimila (hópur lengst til vinstri á myndinni) var að jafnaði um +3% árið 2007 en hafði lækkað í -3,0% árið 2010, er kreppan náði hámarki. Næsti tíundarhópur lækkaði úr 10,5% í 7% og svo koll af kolli til hóps VI, en þar varð lækkunin minnst (úr 20,5% í 20,2%). Þetta þýðir í reynd að um 60% tekjulægri heimilanna í landinu greiddu minni hluta af heildartekjum sínum í beina skatta eftir hrun en fyrir. Þarna gætti í senn áhrifa af lægri tekjum og veigameiri frádráttarliðum (einkum persónuafslætti og vaxtabótum). Þegar litið er til tekjuhærri hópanna (þ.e. tekjuhæstu 40 prósentu heimila) sjáum við að skattbyrði þeirra jókst verulega eftir því sem ofar kom í tekjustigann. Tekjuhæstu tíu prósentin fóru úr um 17,1% skattbyrði 2007 upp í 30,6%, en hjá tekjuhæsta eina prósentinu fór skattbyrðin vegna beinna skatta úr 13% árið 2007 upp í rúm 33% árið 2010, sem er svipað og verið hafði árið 1995 (Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2012b). Skattbyrði þessa hóps var ein sú minnsta sem sást á Vesturlöndum á árunum fyrir hrun, bæði vegna stórs hluta fjármagnstekna af heildartekjum þeirra (skattur á fjármagnstekjur var einn sá lægsti meðal OECD-ríkja á árinu 2007) og vegna lækkunar hæstu álagningar í tekjuskatti (afnám hátekjuskatts). Þá voru eignaskattar aflagðir og erfðaskattur lækkaður, auk þess sem margvíslegir möguleikar á frádráttum vegna einkahlutafélaga höfðu verið auknir á sama tíma og notkun Íslendinga á erlendum skattaskjólum jókst mikið.



**Mynd 8.** Raunveruleg skattbyrði í ólíkum tekjuhópum 2007 og 2010 (tíundir og efsta eina prósentíð). Skattbyrði er skilgreind sem hlutfall heildartekna sem greitt er í beina skatta, að teknu tilliti til allra heimilaðra frádráttarliða (svo sem persónufrádráttar, vaxtabóta, barnabóta, lífeyrисиðgjalda og annarra löglegra frádráttarliða).

Heimild: Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2012a og 2012b.

Skattbyrði vegna beinna skatta færðist þannig markvert frá lægri tekjuhópum til þeirra hærri, öfugt við það sem einkenndi þróun skattbyrðarinnar frá um 1995 til 2006 (Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2012b). Álagning í virðisaukaskatti var hækkuð um eitt prósentustig eftir hrún. Að óbreyttri neyslu hefði það þýtt hlutfallslega meiri skattbyrði lægri tekjuhópa en áður, en hins vegar eru vísbendingar um að úr neysluútgjöldum hafi verulega dregið eftir hrún, ekki síst hjá tekjulægri hópum. Því er ekki hægt að fullyrða um áhrif neysluskatta á greiðslubyrði ólíkra tekjuhópa eftir hrún.

## Aðrar aðgerðir: Vinnumarkaður og skuldir

### Vinnumarkaðsúrræði aukin

Að ofan var sýnt hvernig Ísland náði óvenju góðum árangri í að halda aftur af vexti atvinnuleysis eftir hrúnið, sem og við að draga á ný úr atvinnuleysi. Þó atvinnuleysi hafi aukist mikið í kreppunni er langtímaatvinnuleysi og atvinnuleysi ungs fólks nú mun minna á Íslandi en víðast í Evrópu. Það bendir til að vinnumarkaðsúrræði og tilraunir stjórnvalda til að fjölga störfum á ný hafi skilað einhverjum árangri (Stefán Ólafsson, 2012a).

Gengisfelling krónunnar hafði þó einnig væntanlega nokkur áhrif til að viðhalda fleiri störfum og hærri atvinnustigi en ella hefði orðið. Aukning veiðiheimilda (einkum í makríl) og stórefling ferðaþjónustu skilaði að auki betra atvinnuástandi en ella hefði orðið. Hið sama má segja um aukinn brottflutning vinnuafis eftir hrún, bæði af erlendum toga og innlendum (Stefán Ólafsson, Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Kolbeinn Stefánsson, 2012). Þar vegur þýngst flutningur Íslendinga til Noregs, en alls töpuðust vel á annað prósent Íslendinga vegna

nettó brottflutnings frá 2009 til 2012. Nettó brottflutningur erlendra íbúa landsins var einnig nokkur á árinu 2009 en fljótlega dró úr honum og síðustu misserin hafa fleiri útlendingar flutt til landsins en frá því.

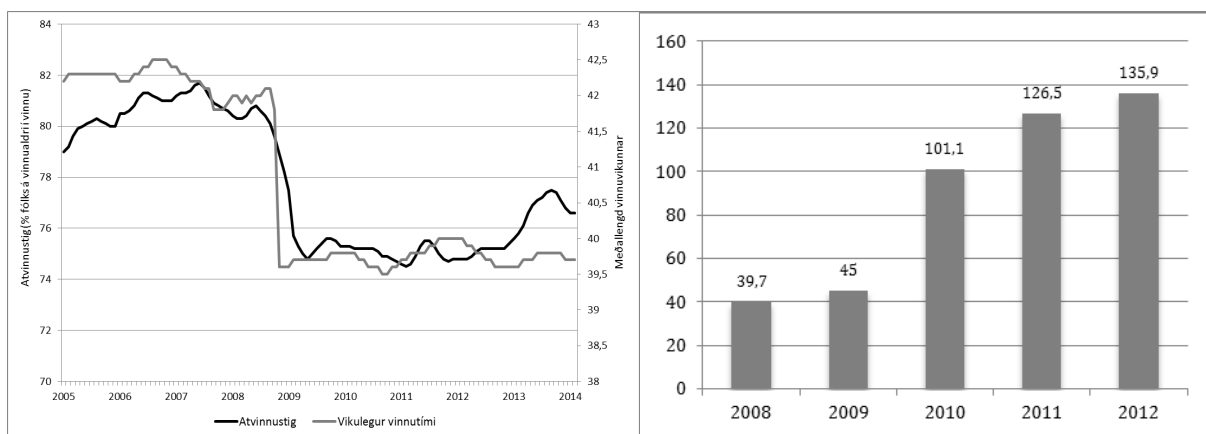
Á tímabilinu frá lokum seinni heimsstyrjaldar og alveg til hrunsins naut Ísland góðs atvinnuástands. Eftirspurn eftir vinnuafli var alla jafna meiri en framboð og því gnægð tækifæra til atvinnuþátttöku og aukavinnu í ofanálág. Ísland hafði á þessum tíma mjög hátt atvinnustigið, með meira en 80% fólks á vinnualdri í launaðri vinnu. Það var hæsta atvinnustigið sem mældist í Evrópu og skýrðist af mikilli atvinnuþátttöku kvenna, tíðri vinnu skólafólks með námi og því að Íslendingar fara alla jafna mjög seint á lífeyri og eftirlaun; til dæmis um tveimur til þremur árum síðar en heimilt er hjá körlum. Af þessum sökum var alla jafna ekki lögð mikil áhersla á vinnumarkaðsaðgerðir til að örva atvinnuþátttöku – þeirra þótti varla þörf, sem var auðvitað mjög öfundsverð staða (Stefán Ólafsson, 2012a).

Atvinnustigið lækkaði úr um 81% á árunum 2007 og 2008 niður í um 74-5% eftir hrun, eins og sjá má á mynd 9. Vinnutími styttest einnig úr um 42-43 stundum á viku að meðaltali niður í um 39-40.

Meðallengd vikulegs vinnutíma hefur lítið breyst frá hruni en atvinnustigið hefur hækkað nokkuð frá 2012. Brottflutningur fólks á vinnualdri til annarra landa skapaði ásamt átaksverkefnum til fjölgunar starfa tækifæri til að ná árangri með auknum vinnumarkaðsúrræðum (e. *active labour market policies*).

Eins og sjá má á hægri hluta myndar 9 jókst þátttaka í vinnumarkaðsúrræðum stórlega eftir hrunið. Þannig höfðu einungis um 40% tekið þátt í einhverjum slíkum úrræðum 2008 (oftast styttri námskeið og upplýsingamiðlun), en frá 2010 voru allir atvinnulausir þátttakendur í einhverjum úrræðum og sumir í fleiri en einu (þess vegna fer hlutfallstalan yfir 100 á árunum 2010 til 2012).

Aukin atvinnusköpun og hin auknu vinnumarkaðsúrræði hjálpuðu við að draga úr atvinnuleysinu sem náði hámarki á árunum 2009 og 2010. Frá þeim tíma lækkaði atvinnuleysið úr ríflega 9 prósentum niður í um 6% á árinu 2012 og frá 2013 hefur það verið í kringum 5-6%. Í könnun meðal atvinnulausra einstaklinga sem tóku þátt í vinnumarkaðsúrræðum frá 2009 til fyrri hluta 2013 kom fram að um 75% heildarhópsins höfðu komist aftur í vinnu undir lok árs 2013 (Maskína 2014). Allur þorri þátttakenda í vinnumarkaðsúrræðum á tímabilinu var ánægður með þau.



**Mynd 9.** Þróun atvinnustigs og vinnutíma á viku (vinstri mynd) og þátttaka skráðra atvinnulausra einstaklinga í vinnumarkaðsúrræðum (% atvinnulausra – hægri mynd).

Heimildir: Hagstofa Íslands og Vinnumálastofnun.

Á heildina litið virðist því sem vel hafi tekist til við að koma atvinnulausum aftur til starfa, þó enn sé nokkurt verk óunnið á því sviði.

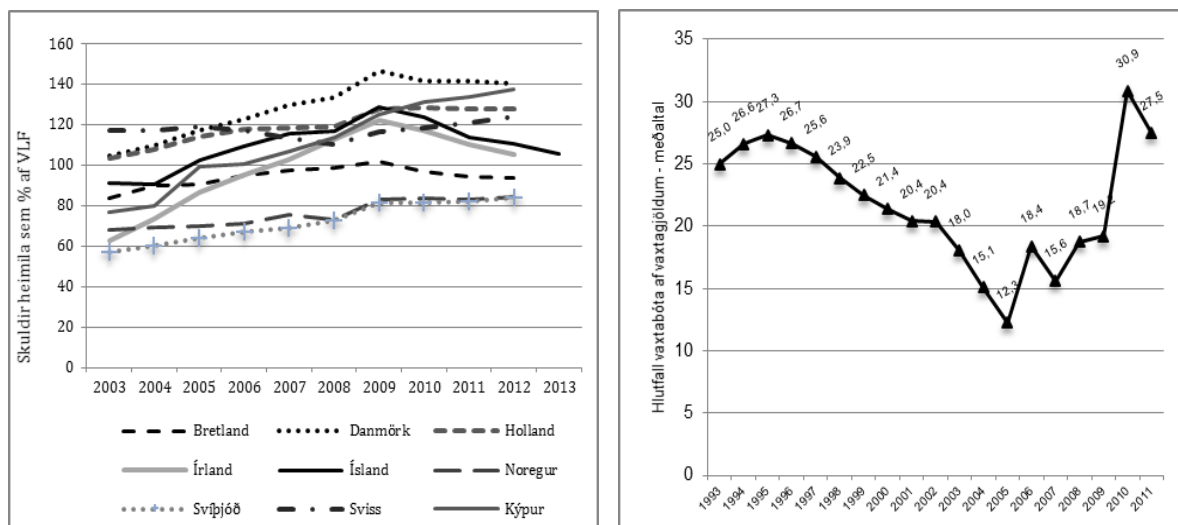
## Skuldaúrræði

Skuldavandi heimilanna varð eitt stærsta viðfangsefni og deilumál krepputímans eftir hrun. Ríkisstjórn hafði sett sér að verja heimilin gegn verstu áföllum kreppunnar og skuldabyrðin var sérstaklega mikilvægt viðfangsefni í því samhengi. Ríkisstjórnin bauð fljótlega upp á ýmis úrræði til að létta undir (skuldabreytingar, frestun afborgana o.fl.) en síðan voru útfærð úrræði til að lækka skuldir fjölskyldna í mestum vanda (t.d. fjölskyldna með mesta skuldabyrði og neikvæða eiginfjárstöðu). Þar var einkum um að ræða 110% leiðina, sem gerði mögulega lækkingun húsnaðisskulda niður í 110% af verðmæti eignarinnar (upp að verðmæti hóflegs fjölskylduhúsnaðis). Einnig var boðið uppá lækkingun skulda niður í 70% af verðmæti eignar fyrir fjölskyldur í sérstaklega erfiðri fjárhagsstöðu (Stefán Ólafsson, 2012b).

Þá lækkuðu bankar húsnaðisskuldir að nokkru leyti og í kjölfar gengislánadóma árið 2010 og síðar voru gengistryggð lán (einkum vegna bílakaupa) lækkuð um allt að 45%. Mynd 10 hér að neðan sýnir þróun skulda heimilana sem hlutfall af landsframleiðslu frá 2003 til 2013, í samanburði við valdar vestrænar þjóðir (vinstri hluti myndarinnar).

Skuldir heimilanna á Íslandi náðu hámarki á árinu 2009 en höfðu lækkað að raungildi (á föstu verðlagi) og sem hlutfall af landsframleiðslu um nálægt 20% snemma á árinu 2012 (IMF, 2012). Þær lækkuðu áfram til loka árs 2013 og núverandi ríkisstjórn hefur kynnt aðgerðir sem munu lækka skuldir heimilanna enn frekar um á annan tug prósentu á næstu þremur árum (Forsætisráðuneytið, 2013). Skuldastaðan er sem sagt nú þegar komin niður á það stig sem hún var á fyrir hrúnið (er nú svipuð og 2006–2007) og mun batna enn frekar á næstu árum. Kaupmáttur heimilanna er hins vegar ekki orðinn sá sami og var á árunum 2006–2007 og því er skuldabyrðin enn þung fyrir margar fjölskyldur.

Þegar borið er saman við hinar þjóðirnar á mynd 10 er athyglisvert að sjá að dönsk heimili hafa allan tímann verið skuldsettari en þau íslensku. Skuldir þar hafa einnig lækkað minna en hér á landi eftir kreppu (Seðlabanki Íslands, 2014). Skuldir írskra heimila virðast



**Mynd 10.** Húsnaðisskuldir í völdum löndum 2003-2013 (sem % af VLF; vinstra megin) og vaxtabætur sem hlutfall af vaxtakostnaði vegna húsnaðislána 1993-2010 (hægra megin) Heimildir: Seðlabanki Íslands, 2014 og Stefán Ólafsson, Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Kolbeinn Stefánsson, 2012.

Tafla 1. *Þróun afstæðrar fátæktar (hlutfall heimila undir 60% af miðtekjum) og erfiðleika við að láta enda ná saman (% sem eiga mjög erfitt með að láta enda ná saman), fyrir og eftir hrun.*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% undir 60% fátæktarmörkum:									
Heild	10	9,7	9,6	10,1	10,1	10,2	9,8	9,2	7,9
Starfandi fólk	6,9	7,9	6,6	7	6,7	7,7	6,6	6,4	5,2
Ekki starfandi	16,1	14	16,2	17,2	18,9	17,4	13,6	12,3	10,6
Atvinnulausir	27,1	26,1	13,8	20,6	25,1	29,3	25,5	21,8	20
Eftirlaunafólk	11,3	10,2	13,5	18,8	17,9	14,8	6,3	4,6	3,8
Fjárhagsþrengingar (% heimila í vanda): Ná ekki endum saman	9,7	6,9	5,8	5,6	5,9	8,2	13,7	13,1	11,5

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

hafa lækkað álíka mikið og á Íslandi, en að öðru leyti er lítið um beina lækkun skulda heimila í þessum löndum. Árið 2012 voru Danir, Kypurbúar, Hollendingar og Svisslendingar með hlutfallslega meiri skuldir en Íslendingar. Það virðist því sem þokkalegur árangur hafi þegar náðst í að lækka skuldir heimila á Íslandi miðað við aðrar vestrænar þjóðir og staðan mun batna enn frekar á næstu árum vegna stefnu núverandi stjórnvalda í skuldamálum heimila.

En skuldaúrræðin beindust ekki eingöngu að lækkun eftirstöðva húsnæðisskulda, heldur voru vaxtabætur vegna húsnæðisskulda hækkaðar um 108% frá 2008 til 2011 á meðan vaxtakostnaður hækkaði um nærri 41%. Raunveruleg niðurgreiðsla vaxtakostnaðar heimilanna vegna húsnæðiskostnaðar var þannig aukinn umtalsvert. Fyrir hrun greiddi ríkisstjórnin um 15% af vaxtakostnaði vegna húsnæðislána heimilanna en eftir hrun varð það um 31% sem ríkið greiddi af vaxtakostnaði hjá meðalheimilinu (sjá mynd 10, hægra megin).

Vaxtabæturnar eru tekjumiðuð aðgerð sem skilar meiri stuðningi við tekjulægri heimili. Þannig greiddi ríkisstjórnin allt að 45% af vaxtakostnaði hjá lágtekjufólki (tekjulægstu tíu prósent heimila) en tekjuhæstu tíu prósent heimila fengu innan við 10% vaxtaniðurgreiðslu að jafnaði. Einnig var tekið tillit til eignastöðu þiggjenda.

Þessi hækkun vaxtabóta eftir hrun létti umtalsvert undir með skuldugum heimilum. Almenn einkenni bæði þeirra úrræða sem beindust að lækkun eftirstöðva skulda og hækknar vaxtabótanna voru endurdreifingaráhrif, það er þau skiluðu meiru til þeirra fjölskyldna sem verr stóðu hvað snertir tekjur og eignir.

### Fátækt – fyrir og eftir hrun

Markmið stjórnvalda var að hlífa tekjulægri heimilum gegn verstu afleiðingum hrunsins á afkomuna. Slíkt markmið felur í sér að aftra því að afstæð fátækt aukist vegna kreppunnar (kjör þeirra sem hafa hærri tekjur rýrna þá meira en kjör þeirra tekjulægstu). Kjör allra rýrnuðu óhjákvæmilega því gengi krónunnar féll um nálægt 50%, sem rýrir kaupmátt fjölskyldna verulega. Aukið atvinnuleysi og stytting vinnutíma gerir það sömuleiðis, sem og aukin byrði vegna verðtryggðra skulda.

Markmið þeirra aðgerða að hækka sérstaklega bætur og greiðslur velferðarkerfisins sem beinast einkum að lágtekjufólki og lækkun skattbyrðar hjá sömu hópum, eins og sýnt var



hér að framan, gerir einmitt mögulegt að aftra því að fátækt aukist um of meðal þeirra hópa. Þannig var velferðarkerfinu og skattkerfinu beitt til að ná slíkum markmiðum og ætti það að skila sér í lækkun afstæðrar fátæktar (þ.e. að kjör lægstu tekjuhópa rýrni minna en þeirra sem hærri tekjur hafa). Það var og reyndin, þó allir hafi orðið fyrir einhverri kjaraskerðingu, eins og sjá má á töflu 1 hér að ofan (sjá einnig Stefán Ólafsson, Arnald Sölva Kristjánsson og Kolbein Stefánsson, 2012).

Tölur um afstæða fátækt (hlutfall heimila sem eru undir 60% af miðtekjum) og um erfiðleika við að láta enda ná saman segja ólíka sögu. Afstæða fátæktin lækkaði úr um 10%, sem verið hafði á tímabilinu frá 2004 til 2009, og fór niður í tæplega 8% árið 2012. Það endurspeglar þá staðreynd að ráðstöfunartekjur tekjulægsta hópsins rýrnuðu minna en hjá tekjuhærri hópum. Þessi þróun var sérstaklega afgerandi meðal eftirlaunafólks, sem fór úr um 18% fátæktarhlutfalli árin 2007 og 2008 og niður í 4-5% árin 2011 og 2012. Þar gætir sérstaklega hækkunar lágmarksframfærslutryggingar almannatrygginga í gegnum kreppuna, sem í reynd aftraði ekki einungis því að eldri borgurum undir fátæktarmörkum fjölgaði heldur beinlínis fækkaði þeim umtalsvert, þó tekjur lífeyrisþega með milli- og hærri tekjur hafi lækkað talsvert.

Lækkunar á hlutfalli heimila undir afstæðum fátæktarmörkum gætti bæði hjá vinnandi fólki og þeim sem eru utan vinnumarkaðar, en hjá atvinnulausum var þróunin nokkuð sveiflukennd (enda var fjöldi atvinnulausra frekar lítill fyrir hrun og áreiðanleiki þeirra í úrtaki þessara kannana því minni á þeim tíma).

Tölur um hlutfall heimila sem ná endum saman með miklum erfiðleikum höfðu lækkað í aðdraganda hrunsins (frá tæpum 10% árið 2004 og niður í tæp 6% 2008), en hækkuðu umtalsvert eftir hrun (úr 6% í 13,7% þegar hæst varð á árinu 2010). Síðan lækkuðu þær aftur rólega úr 13,7% í 11,5% árið 2012. Fjárhagsþrengingar hafa því á heildina litið aukist eftir hrun, eins og við var að búast, þó lægstu tekjuhópum hafi verið sérstaklega hlífð. Þeir sem eiga í erfiðleikum við að láta enda ná saman koma heldur ekki eingöngu úr hópi lágtekjufólks, heldur geta einnig verið með hærri tekjur en engu að síður mikinn skuldavanda og lækkandi tekjur frá því sem áður hafði verið (Stefán Ólafsson, Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Kolbeinn Stefánsson, 2012; einnig Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir 2012).

Hagstofan sendi frá sér nýja skýrslu um skort á efnislegum lífsgæðum í byrjun júlí 2014. Þar eru mikilvægar upplýsingar um fátækt, en mikilvægt er að meta fátækt út frá sem fjölþættustum mælikvörðum, enda um margþætt vandamál að ræða (Hagstofa Íslands, 2014). Skortur á efnislegum lífsgæðum er talinn vera fyrir hendi þegar þrjú af eftirtöldum atriðum eiga við á heimili:

1. Hefur lent í vanskilum húsnæðislána eða annarra lána vegna fjárskorts á síðastliðnum 12 mánuðum.
2. Hefur ekki efni á að fara árlega í vikulangt frí með fjölskyldunni.
3. Hefur ekki efni á kjöti, fiski eða sambærilegri grænmetismáltíð að minnsta kosti annan hvern dag.
4. Getur ekki mætt óvæntum útgjöldum.
5. Hefur hvorki efni á heimasíma né farsíma.
6. Hefur ekki efni á sjónvarpstæki.
7. Hefur ekki efni á þvottavél.
8. Hefur ekki efni á bíl.
9. Hefur ekki efni á að halda húsnæðinu nægjanlega heitu.

Samkvæmt niðurstöðum Hagstofunnar bjuggu um 6,7-6,8% heimila við skort á efnislegum lífsgæðum árin 2012 og 2013. Það er heldur lægra en hlutfall heimila undir afstæðum fátæktarmörkum. Í Evrópu voru einungis fimm þjóðir með lægra hlutfall heimila sem búa við skort á efnislegum lífsgæðum, en samkvæmt matinu á afstæðri fátækt voru fleiri heimili undir slíkum fátæktarmörkum.

Það sem er sérstaklega athyglisvert við þessa nýju mælingu Hagstofunnar er að hlutfall heimila sem búa við skort á efnislegum lífsgæðum hafði lækkað undir lok bóluáranna fyrir hrun en hækkaði svo aftur eftir hrun. Samt sem áður var skorturinn minna útbreiddur eftir hrun en verið hafði á árunum fyrir 2007. Það er auðvitað mjög athyglisvert að hrúðið hafi ekki náð að auka fátækt á þennan mælikvarða. Þar gætir líklega áhrifa af þeirri stefnu stjórnvalda að milda áhrif kreppunnar á tekjulægstu þjóðfélags hópana, einmitt þá sem alla jafna eru í mestri hættu á að lenda í fátækt og skorti á efnahagslegum lífsgæðum.

Heildarmynd fátæktar á Íslandi fyrir og eftir hrun er nokkuð breytileg eftir því hvaða þættir eru skoðaðir. Þannig eru vísbendingar um heldur minni fátækt eftir hrun frá vísunum um afstæða fátækt og skort á efnislegum lífsgæðum. Hins vegar jukust erfiðleikar við að láta enda ná saman og ráðstöfunartekjur lágtekjuhópsins lækkuðu meira á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Þá fjölgaði fólki sem hlaut fjárhagsaðstoð frá sveitarfélagi vegna þrenginga. Á heildina litið er þó ljóst að það tókst að beita velferðarkerfinu þannig að umtalsverðri aukningu fátæktar var afstýrt. Kreppan lagðist með hlutfallslega minni þunga á lágtekjuhópinn en þá sem hærri tekjur höfðu.

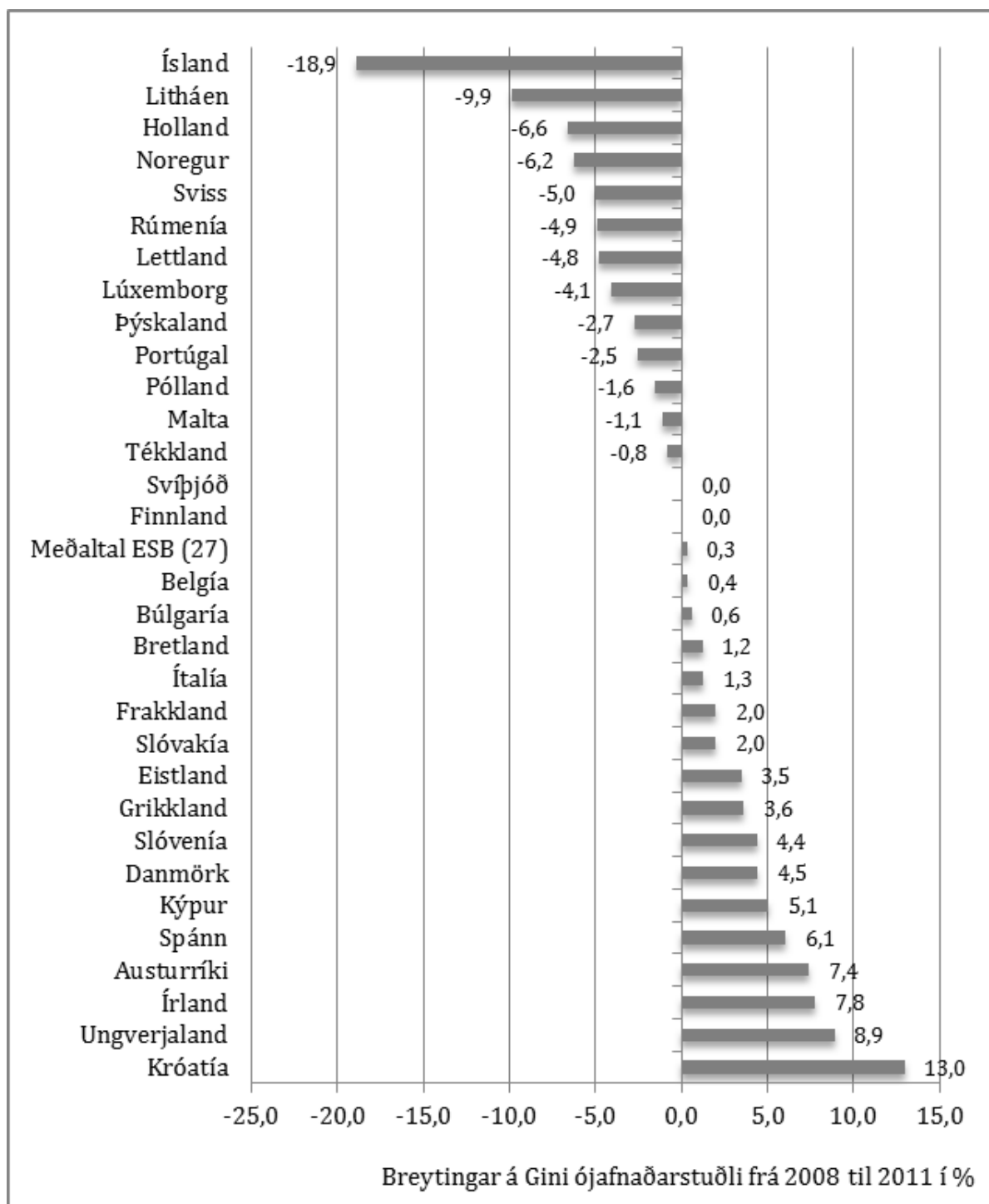
### Jöfnun tekna – sérstaða íslensku leiðarinnar

Þegar stefna stjórnvalda er sett í samhengi og borin saman við aðrar kreppuþjóðir virðist ljóst að sérstaða íslensku leiðarinnar út úr kreppunni tengist ekki því að Ísland hafi sett met í keynesískum örvunaraðgerðum eða aukið velferðarútgjöld mun meira en aðrar kreppuþjóðir.

Sérstaða íslensku leiðarinnar fólst meira í því sem kalla má endurdreifingarstefnu (e. *redistribution*). Velferðarútgjöldum var endurdreift og úrræði til að milda áhrif kreppunnar beindust í flestum tilfellum sérstaklega að þeim sem voru með lægstar tekjurnar eða í sérstaklega miklum vanda. Þetta er talsvert önnur áhersla en ríkti víða í kreppulöndum, þar sem meiri áhersla var á niðurskurðarstefnu (e. *austerity policy*), sem kom oft með hlutfallslega meiri þunga niður á lægri tekjuhópum.

Þetta þýðir að stefna stjórnvalda í velferðar- og skattamálum jafnaði tekjuskiptinguna eftir hrun, þó fleiri þættir hafi þar lagt hönd á plóg, einkum minnkun fjármagnstekna sem kemur hlutfallslega mest við hæstu tekjuhópana (Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, 2012b). Merki endurdreifingaráhrifanna má sjá á mynd 11, sem sýnir breytingu á ójöfnuði tekjuskiptingarinnar í kreppunni í Evrópuríkjum, þ.e. frá 2008 til 2011. Þar kemur fram að hvergi í hópi þessara landa varð meiri jöfnun tekjuskiptingarinnar en á Íslandi eftir hrun. Þróunin til aukins ójafnaðar, sem stóð meira og minna frá 1995 til hruns, snérist við, bæði vegna aukinna endurdreifingaráhrifa af stefnu stjórnvalda og vegna minnkandi fjármagnstekna. Gini-ójafnaðarstuðillinn lækkaði um nærri 19% á Íslandi. Ísland er raunar í sérflokk hvað þetta snertir með mun meiri minnkun ójafnaðar eftir hrun en aðrar þjóðir, þar með taldar þær þjóðir sem fóru djúpt í kreppuna. Næst á eftir Íslandi kemur Litháen með tæplega 10% minnkun ójafnaðar og síðan Holland og Noregur með rúmlega 6% jöfnun.

Á neðri hluta myndarinnar má sjá að margar af þeim þjóðum sem fóru djúpt í kreppuna juku ójöfnuð í kreppunni, öndvert við það sem gerðist á Íslandi. Þannig varð mest aukning ójafnaðar í Ungverjalandi og Írlandi (8-9%). Af öðrum kreppuþjóðum voru það Spánn, Kýpur, Grikkland og Eistland sem juku ójöfnuð mest í kreppunni.



**Mynd 11.** Þróun tekjuójafnaðar í kreppunni. Breyting Gini-ójafnaðarstuðuls fyrir ráðstöfunartekjur í Evrópuríkjum, frá 2008 til 2011 (%).

Heimild: Eurostat

Þarna er því sterk vísbending um mikilvægi endurdreifingarstefnunnar í viðbrögðum við kreppunni á Íslandi, í samanburði við flest önnur lönd sem illa urðu úti í fjármálakreppunni.

Endurdreifingarstefna kom fram í breytingum á velferðarútgjöldum, breytingum á skattbyrði, vinnumarkaðsúrræðum og skuldaúrræðum. Í öllum tilvikum var lögð sérstök áhersla á að styðja hlutfallslega mest við lægri tekjuhópana eða fólki sem var í mestum erfiðleikum. Á móti var í mörgum tilvikum dregið úr stuðningi við tekjuhærri hóp.

Það er athyglisvert að velta fyrir sér tengslum endurdreifingarstefnunnar við keynesíska kreppuhagfræði (Keynes 1936; Krugman 2009 og 2012). Lykilþáttur í hagkerfinu á kreppu-tíma. Ein leið til þess er að hækka bætur og aðrar greiðslur til lægri tekjuhópa, sem eyða öllu eða stærstum hluta tekna sinna, ólíkt því sem á við um hátekjuhópa. Slíkt viðheldur hærri eftirspurnarstigi en ella væri og verndar þar með fleiri störf. Sams konar áhrifum má ná með lækkaðri skattbyrði hjá lágtekjuhópum, jafnvel samhliða því að skattbyrði hærri tekjuhópa sé aukin.

Það sem gert var á Íslandi fellur þannig að mörgu leyti vel að forskriftum Keynesískara kreppuhagfræði (Blyth, 2013; Krugman, 2009 og 2012; Skidelsky, 2009). Að því leyti má segja að þó kreppuúrræðin sem gripið var til á Íslandi hafi verið rökstudd að mestu leyti með réttlætisrökum (verja einkum þá sem verst stóðu og leggja meiri byrðar á breiðari bökin) og s að hafi slík úrræði einnig reynst vera góð kreppuhagfræði í anda Keynes. Ætla má að þessi stefna hafi átt sinn þátt í að aftra auknu atvinnuleysi og flýta fyrir endurreisn hagvaxtarins.

## Niðurstöður

Í þessari grein er fjallað um stefnur í viðbrögðum við fjármálakreppum sem miðast að því að hafa áhrif á lífskjör almennings. Það er annað sjónarhorn en algengast er í hagstjórnarfræðum. Þar er sjónum gjarnan beint að fjármálum fjármálastofnana ríkisins, og virkni markaða. Hér eru því sjónarhorn félags- og stjórnmálafræða og afkoma almennings meira í forgrunni.

Sagt er frá helstu sjónarmiðum varðandi æskileg viðbrögð stjórnvalda við alvarlegum samdráttarkreppum, eins og fjármálakreppur gjarnan eru. Gerð er grein fyrir örvunaraðgerðum, samdráttar- og niðurskurðarleiðum og blönduðum leiðum. Sýnt er að íslenska leiðin út úr kreppunni var blönduð leið, með höfuðáherslu á endurdreifingu velferðarútgjalda, skattheimtu og önnur úrræði, þannig að opinberi stuðningurinn beindist hlutfallslega meira að lægri tekjuhópum og fjölskyldum í mestum erfiðleikum. Framkvæmd stefnunnar jafnaði lífskjörin eftir hrun meira en varð í öðrum Evrópulöndum. Í því virðist helsta sérstaða íslensku leiðarinnar liggja.

Sýnt er hvernig Íslandi vegnaði í gegnum kreppuna í samanburði við önnur Evrópulönd, einkum miðað við landsframleiðslu, atvinnuleysi og afkomu. Ísland virðist hafa komið fyrr og betur út úr kreppuáfallinu en margar aðrar kreppuþjóðir. Hagvöxtur hefur verið meiri hér en í flestum Evrópulöndum frá 2011 og atvinnuleysi varð ekki jafn stórt vandamál og í öðrum kreppulöndum. Skerðing kaupmáttar ráðstöfunartekna varð hins vegar með mesta móti hér á landi, en fallið var úr miklum hæðum sem ríktu fyrir hrun.

Með aðgerðum stjórnvalda tókst að milda áhrif hrunsins og kreppunnar á afkomu tekjulægri og sumra millihópa, um leið og þyngri byrðar, t.d. skattbyrði, voru lagðar á tekjuhærri hópa. Þessu var náð með aukningu útgjalda til bóta og greiðslna sem sérstaklega beinast að tekjulægri fjölskyldum. Skattbyrði tekjulægri helminga heimilanna lækkaði líka frá 2007 til 2010.

Úrræði til að létta skuldabyrði heimila beindust einnig í meiri mæli að tekjulægri hópum og þeim sem voru í mestum vandræðum. Það átti bæði við um opinberar niðurgreiðslur vaxtakostnaðar af húsnæðislánum og skuldalækkunarúrræði. Aðgerðir til að draga úr atvinnuleysi og auka virkni á vinnumarkaði meðal atvinnulausra gagnast fólki úr lægri stéttum gjarnan meira, enda eru líkur á að lenda í atvinnuleysi alla jafna meiri í þeim hópum en öðrum.

Gögn Eurostat og OECD um þróun tekjuskiptingarinnar eftir hrun sýna að jöfnuður jókst meira á Íslandi en í öðrum Evrópulöndum frá 2008 til 2011. Það er að stórum hluta afleiðing af hinum auknu jöfnunaráhrifum sem fólust í framkvæmd endurdreifingarstefnu stjórnvalda. Jöfnunaraðgerðir virðast þannig falla vel að kreppuhagfræðiúrræðum í anda

Johns Meynards Keynes, frá árum Kreppunnar miklu.

Að því leyti má segja að áhersla stjórnvalda eftir hrun á jöfnun og réttlæti í dreifingu byrða vegna kreppunnar hafi einnig falið í sér góð hagfræðiúrræði, sem bæði milduðu áhrif kreppunnar á viðkvæmari heimilin í landinu og styrktu jafnframt endurreisn þjóðarbúsins og samfélagsins eftir hið mikla áfall sem hrunið var. Hagvöxtur tók vel við sér frá 2011 og atvinnuleysi minnkaði ört miðað við flestar aðrar Evrópuþjóðir.

## Heimildir

- Aliber, Robert Z og Gylfi Zoega (2011). *Preludes to the Icelandic Financial Crisis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Baldur Þórhallsson og Paedar Kirby (2012). Financial Crises in Iceland and Ireland: Does European Union and Euro Membership Matter? *Journal of Common Market Studies*, árg. 50, (5), 801–818.
- Blinder, Alan og Mark Zandi (2010), How the Great Recession Was Brought to an End. Aðgengilegt á <http://www.economy.com/mark-zandi/documents/-End-of-Great-Recession.pdf>. (sótt 21. mars 2014).
- Blyth, Mark (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- DeLong, J. Bradford og L.H. Summers. (2012). Fiscal Policy in a Depressed Economy. Brookings Papers on Economic Activity, vor 2012 (<http://www.brookings.edu/about/projects/bpea/papers/2012/fiscal-policy-depressed-economy-delong>; sótt 20. mars 2014).
- Cohen, Adam (2009). *Nothing to Fear. FDR's Inner Circle and the Hundred Days that Created Modern America*. New York: The Penguin Press.
- Eurostat (EU-SILC data: nd). Gögn um lífskjör. Sótt 19. apríl 2014 á [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/introduction).
- Forsætisráðuneytið (2009). Stöðugleikasáttmálinn. (<http://www.forsaetis-raduneyti.is/verkefni/verkefnum-lokid/adgerdir/stodugleikasattmalinn/>; sótt 15. ágúst 2014).
- Forsætisráðuneytið (2013). Aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar um höfuðstólslækkun húsnæðislána. (<http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/-nr/7807>; sótt 21. ágúst 2014).
- Galbraith, J. K. (1988/1954). *The Great Crash 1929*. Boston: Houghton Mifflin.
- Guðrún Johnsen (2014). *Bringing Down the Banking System – Lessons from Iceland*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hagstofa Íslands (2014). Félagsvísar: Skortur á efnislegum lífsgæðum. Hagtíðindi 99(22). (<https://hagstofa.is/?PageID=421&itemid=110ec029-f96f-4d99-b3da-caefbc433e33>).
- Hagstofa Íslands (2013). Gögn um þróun kaupmáttar launa (sótt 20 apríl, 2013: [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)).
- Hagstofa Íslands (2013). Gögn um atvinnu og atvinnuleysi (sótt 21 apríl, 2013: [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)).
- Hagstofa Íslands (2013). Gögn um fátækt og fjárhagsþrengingar (sótt 24 apríl, 2013: [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)).
- Harvey, David (2011). *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. New York: Profile Books.
- IMF (2012). Staff report for the 2012 article IV consultation and first post-program monitoring discussion. (Aðgengilegt á <http://www.imf.org/external/-pubs/ft/scr/2012/cr1289.pdf>; sótt 20. júní 2014).

- Keynes, John M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Krugman, Paul. (1999/2009). *The Return of Depression Economics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Krugman, Paul. (2012). *End This Depression Now*. New York: W. W. Norton & Company.
- Laeven, L. og F. Valencia. (2012). "Systemic Banking Crisis Database: An Update." IMF, Working Paper no. 12/163. (aðgengilegt á [www.imf.org](http://www.imf.org); sótt 12. júní 2014).
- Maskína (2014). Fyrrum atvinnuleitendur Nóvember-desember 2013. Skýrsla unnin fyrir Vinnumálastofnun ([http://www.vinnumalastofnun.is/files/Konnun-VMST\\_764137556.pdf](http://www.vinnumalastofnun.is/files/Konnun-VMST_764137556.pdf); sótt 10. ágúst 2014).
- OECD (2013). Income distribution and poverty at OECD. (Aðgengilegt á <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>; sótt 5 júní 2014).
- Rangarajan, C. og A. Steel. (2013). Growth or Austerity: The Policy Dilemma. ICRA Bulletin: Money and Finance, February 2013 (sótt 5. mars 2014 af [http://eac.gov.in/-reports/speech\\_aust2005.pdf](http://eac.gov.in/-reports/speech_aust2005.pdf)).
- Rannsóknarnefnd Alþingis (2010). Rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Reykjavík: Alþingi (<http://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/>).
- Reinhart, C. M. og Kenneth S. Rogoff (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Follies*. Princeton: Princeton University Press.
- Romer, Christina. (2012). Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications, flutt á IMF Fiscal Forum, April 18, Washington (<http://elsa.berkeley.edu/~cromer/>; sótt 15. mars 2014).
- Schumpeter, Joseph A. (1939). *Business Cycles, Vol. 1-2*. New York: McGraw Hill.
- Seðlabanki Íslands (2012 og 2014). Fjármálastöðugleiki. Skýrslur. Reykjavík: Seðlabanki Íslands (aðgengilegt á [www.sedlabanki.is](http://www.sedlabanki.is)).
- Seidman, L. (2012). Keynesian stimulus versus classical austerity. *Review of Keynesian Economics*, Inaugural Issue, haust 2012, 77–92.
- Skidelsky, Robert (2009). *Keynes: The Return of the Master*. London: The Penguin Group.
- Stefán Ólafsson (2011). Icelandic Capitalism: From Statism to Neoliberalism and Financial Collapse. Lars Mjøsset (ritst.), *Nordic Varieties of Capitalisms*, sérhefti af *Comparative Social Research*, árg. 28, 1-50.
- Stefán Ólafsson (2012a). Active Inclusion Developments in Iceland from 2008 to 2012. Skýrsla til EU-Social Inclusion Network, desember 2012 (aðgengileg á [www.ts.hi.is](http://www.ts.hi.is)).
- Stefán Ólafsson (2012b). Iceland's Way Out of the Crisis: Social Protection, Redistribution, Stimulus and Austerity. Skýrsla til EU-Social Inclusion Network, október 2012 (aðgengileg á [www.ts.hi.is](http://www.ts.hi.is)).
- Stefán Ólafsson (2013). Pensions, Health and Long-term Care: Iceland 2013. Skýrsla til ASISP Network. Brussels: EU.
- Stefán Ólafsson (2014, væntanleg). Political Economy of Iceland's Boom and Bust: Politics, Debt, Speculation and Inequality (væntanleg í bók um *Politics of the Icelandic Crisis*).
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2012a). Umfang kreppunnar og afkoma ólíkra tekjuhópa. Skýrsla til velferðarráðuneytisins, apríl 2012 (aðgengileg á [www.ts.hi.is](http://www.ts.hi.is)).
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2012b). Þróun tekjuskiptingarinnar á Íslandi 1992 til 2010 (Income distribution development in Iceland 1992-2010), í *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 8(1), 39-71.

- Stefán Ólafsson, Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Kolbeinn H. Stefánsson. (2012). Mótvægisáðgerðir gegn skuldavanda, fátækt og atvinnuleysi. Skýrsla til velferðarráðuneytisins, október 2012 (aðgengileg á [www.ts.hi.is](http://www.ts.hi.is)).
- Tryggingastofnun ríkisins. (2013). Staðtölur 2011 og 2012 (Statistical data). Aðgengilegt á [www.tr.is](http://www.tr.is); sótt 14. júní 2014.
- Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Áslaug Vignisdóttir. (2012). Household's position in the financial crisis in Iceland. Seðlabanki Íslands, Working Paper, júní 2012, sótt á [www.seðlabanki.is](http://www.seðlabanki.is); 3 apríl 2013.

## Um höfund

Stefán Ólafsson ([olafsson@hi.is](mailto:olafsson@hi.is)) er prófessor í þjóðfélagsfræði við Háskóla Íslands. Hann lauk M.A.-prófi frá Edinborgarháskóla og doktorsprófi frá Oxford háskóla (Nuffield College). Rannsóknir Stefáns eru einkum á sviði vinnu og velferðarmála, þjóðmálafræða (political economy) og þjóðfélagsbreytinga.