

Áhrif fjármálahrunsins á lífskjör þjóðarinnar

Skýrsla I:

Umfang kreppunnar og afkoma ólíkra tekjuhópa

eftir

Stefán Ólafsson

og Arnald Sölva Kristjánsson

Efnisyfirlit

INNGANGUR	3
SAMANTEKT	4
I. UMFANG KREPPUNAR OG KJARASKERÐINGARINNAR Í SAMHENGI	10
I.1 SAMDRÁTTUR ÞJÓÐARFRAMLEIÐSLU	10
I.2 ÞRÓUN EINKANEYSLU HEIMILANNA	11
I.3 KJARASKERÐING HEIMILANNA	12
I.4 SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR VESTRÆN RÍKI Í KREPPU	14
I.5 AUKIÐ ATVINNULEYSI	15
II. ÁHRIF GENGISFALLSINS Á KAUPMÁTT LAUNA OG EINKANEYSLU	17
II.1 GENGISBREYTINGAR OG KJARASKERÐINGAR	17
II.2 SAMDRÁTTUR TEKNA OG EINKANEYSLU HEIMILANNA Í EVRÓPU	23
III. BOTNINUM NÁÐ OG ENDURREISN LÍFSKJARANNA HAFIN	26
III.1 UMSKIPTI HAGSÆLDARÞRÓUNAR	26
III.2 ATVINNUSTIG ÍSLANDS OG EVRÓPURÍKJA 2011	28
III.3 AUKNING EINKANEYSLU	30
IV. ÞRÓUN TEKJUSKIPTINGAR OG ÓJAFNAÐAR	33
IV.1 ÞRÓUN TEKJUÓJAFNAÐAR 1995 TIL 2007 OG UMSKIPTIN FRÁ 2008	33
IV.2 BREYTT SKATTBYRÐI HAFÐI ÁHRIF Á TEKJUDREIFINGUNA	36
IV.3 HÁU TEKJURNAR HÆKKUÐU LANGT UMFRAM LÆGRI TEKJUR FYRIR HRUN	41
IV.4 ÞÁTTUR FJÁRMAGNSTEKNA Í ÓJAFNAÐARÞRÓUNINNI	44
IV.5 ÓJAFNAÐARÞRÓUNIN Á ÍSLANDI OG Í BANDARÍKJUNUM	45
IV.6 ÓJÖFNUÐUR JÓKST MUN MEIRA Á ÍSLANDI EN Í ÖÐRUM VESTRÆNUM RÍKJUM	47
IV.7 TEKJUMUNUR KYNJANNA MINNKAÐI Í KREPPUNNI	51
V. BREYTT AFKOMA ÓLÍKRA TEKJUHÓPA Í KREPPUNNI	53
V.1 DREIFING BYRÐANNA	53
V.2 VIÐBRÖGÐ ANNARRA ÞJÓÐA VIÐ KREPPUNNI	54
VI. NIÐURSTAÐA – ÍSLENSKA LEIÐIN ÚT ÚR KREPPUNNI	61
VIÐAUKI – ÍTARLEGRA TALNAEFNI	63
HEIMILDIR	69

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 kreppunar 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”?

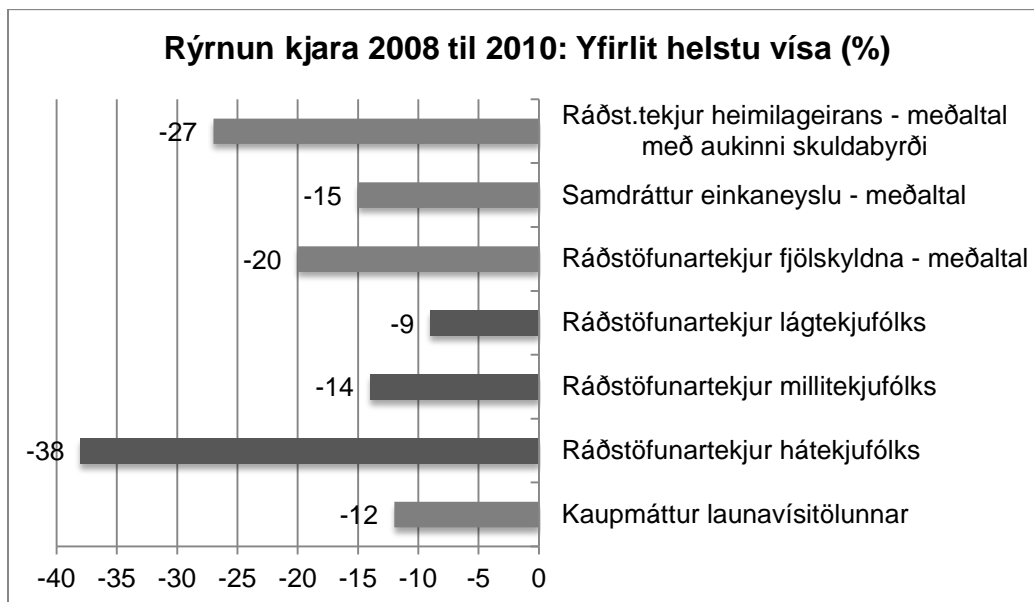
Þá var einnig óskað eftir að launamunur kynjanna yrði tekinn með í matinu. Vinna við úttektina hefur staðið síðan í október og er skilað í tveimur skýrslum nú og á næstu vikum. Fyrri skýrslan sem hér fylgir, fjallar um umfang kjaraáhrifa hrunsins og kreppunnar og hvernig það snertir afkomu ólíkra tekjuhópa. Byggt er á opinberum gögnum, íslenskum jafnt sem erlendum og samanburði við kreppureynslu annarra ríkja er beitt eftir því sem kostur er.

Skýrsluhöfundar hafa skipulagt efnistöð og gagnavinnslu algerlega á eigin vegum og haft 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.

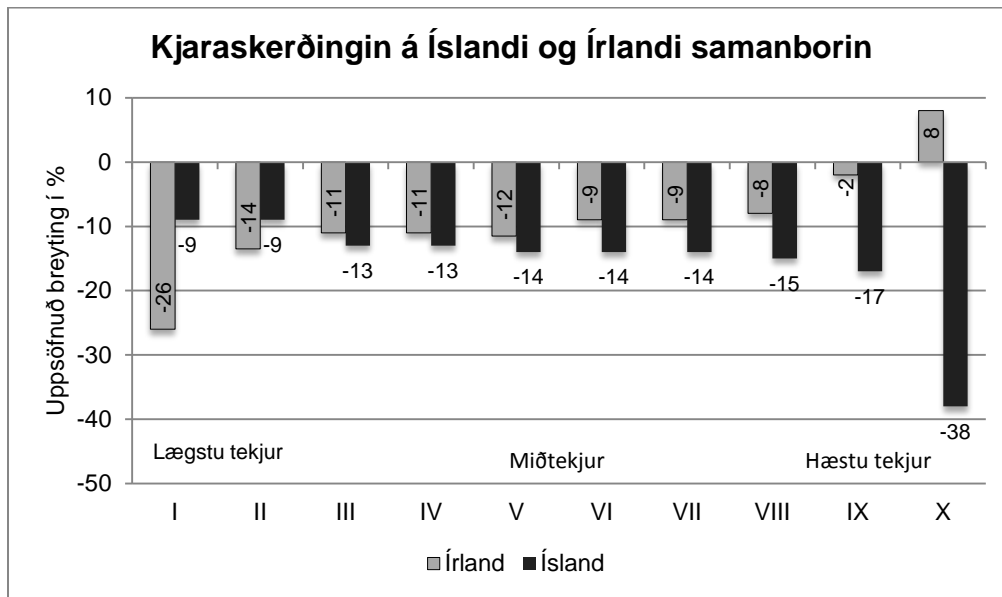
Samantekt

- Þetta er fyrri skýrslan af tveimur sem unnin er á Þjóðmálastofnun HÍ fyrir velferðarráðuneytið og fjallar um áhrif hrunsins á lífskjör þjóðarinnar, með samanburði við aðrar vestrænar þjóðir. Þessi skýrsla fjallar um einkenni og umfang hrunsins, tekjuskiptingu og megináhrif kreppunnar á ólíka tekjuhópa. Seinni skýrslan fjallar um skuldavanda, fjárhagsþrengingar heimila og hvernig lágtekjuhópum hefur reitt af í kreppunni.
- Niðurstöður sýna að kjaraskerðingin sem hlaut af hruninu var óvenju stór í sögulegu samhengi. Umtalsverður árangur náðist þó í að milda áhrif kreppunnar á afkomu lægri og milli tekjuhópa, um leið og hlutfallslega meiri byrðar lögðust á hærri tekjuhópa.
- Eftirfarandi aðgerðir stuðluðu að mildun kjaraskerðingarinnar fyrir lægri tekjuhópa: Stjórnvöld hækkuðu lágmarks framfærslutryggingu almennatrygginga, vaxtabætur og atvinnuleysisbætur. Þá var tekjuskattbyrði lægri og milli tekjuhópa lækkuð um leið og skattbyrði hærri tekjuhópa var aukin, aðilar vinnumarkaðarins hækkuðu allra lægstu laun 2009 og almenn laun frá 2010, og unnið var að úrræðum í atvinnumálum, menntun og vinnumarkaðsmálum til að draga úr umfangi atvinnuleysis. Velferðarútgjöldum var meira beint að lægri tekjuhópum.



- Meðalrýrnun ráðstöfunartekna heimilageirans 2008 til 2010, að meðtöldum áhrifum vegna aukinnar skuldabyrði, var 27%. Ef einungis er litið á ráðstöfunartekjur fjölskyldna (hjóna og sambúðarfólks) lækkaði kaupmáttur ráðstöfunartekna að jafnaði um 20%.
- Hjá lágtekjufólki (tekjulægstu 10% fjölskyldna) rýrnuðu kjörin hins vegar markvert minna, eða um 9% og hjá millitekjufólki var kjaraskerðingin um 14%. Langmest var kjaraskerðingin hjá hátekjufólki (tekjuhæstu 10% fjölskyldna), eða um 38%. Þar gætti bæði áhrifa af minni fjármagnstekjum og aukinni tekjuskattbyrði.
- Einkaneysla einkageirans dróst saman um 15% frá 2008 til 2010, en um 22% ef miðað er við 2007 til 2010. Kaupmáttur launavísitölunnar lækkaði samtals um 12% frá 2008 til 2010, en tók að hækka markvert eftir það.
- Framkvæmd kreppuúrræðanna á Íslandi er ólík því sem varð í mörgum vestrænum ríkjum, til dæmis í Bandaríkjunum, Bretlandi og á Írlandi. Á Írlandi voru viðbrögð við kreppunni raunar öndverð því sem var á Íslandi. Þar lögðust byrðar kreppunnar með

mestum þunga á lægstu tekjuhópna en hærri tekjuhópar fundu lítið eða ekkert fyrir afkomumissi á fyrri hluta krepputímans.



- Tekjulægstu 10% heimila á Írlandi misstu um 26% ráðstöfunartekna sinna 2008-9 á meðan samsvarandi hópur á Íslandi missti um 9% 2008-10. Kjaraskerðingin var einnig meiri hjá næst tekjulægsta hópnum á Írlandi (14% á móti 9% á Íslandi), en aðrir tekjuhópar töpuðu meira af ráðstöfunatekjum sínum á Íslandi en samsvarandi hópar á Írlandi.
- Tekjuhæstu 10% fjölskyldna á Írlandi hækkuðu ráðstöfunartekjur sínar um 8% á fyrri hluta krepputímans á meðan samsvarandi hópur á Íslandi tapaði um 38% af ráðstöfunartekjum sínum, sem reyndar höfðu hækkað gríðarlega á árunum fram að hruni, mjög langt umfram alla aðra tekjuhópa.
- Á Íslandi tókst mun betur að hemja umfang atvinnuleysis en í öðrum þeim löndum sem urðu fyrir stærstu fjármálaáföllunum. Beiting velferðarkerfisins og jöfnunaraðgerðir gætu hafa hjálpað til við það.

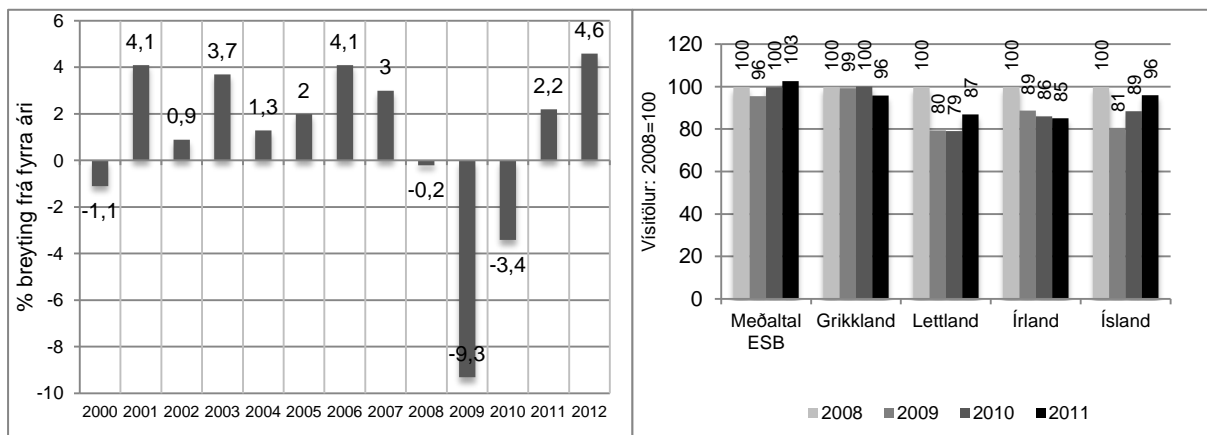
Umfang kreppunnar og kjaraskerðingarinnar

- Hruni fjármálakerfisins á Íslandi fylgdi efnahagskreppa sem er önnur stærsta samdráttarkreppa lýðveldistímans. Þjóðarframleiðslan dróst meira saman á tímabilinu frá 1948 til 1952, eða um 13,9% á móti um 10% frá 2008 til 2010.
- Einkaneysla dróst meira saman 2007 til 2010 en áður eru dæmi um á lýðveldistímanum, frá 1945. Kjaraskerðing heimilanna, miðað við kaupmáttarrýrnun ráðstöfunartekna á mann, varð sú stærsta sem orðið hefur frá því samræmdar mælingar hófust árið 1955.
- Það sem einkum orsakaði kjaraskerðinguna var mikið gengisfall krónunnar og verðbólga sem hlaut af því, sem raunar hófst fyrir hrun en tók síðan mikla dýfu með falli bankanna.
- Saman fór mikil rýrnun kaupmáttar ráðstöfunartekna vegna verðhækkana, meira atvinnuleysis, minna vinnumagns og launalækkana, auk vaxandi skuldabyrði sem einnig orsakaðist af verðbólguáhrifum gengisfallsins.

- Samdráttur þjóðarframleiðslu á Íslandi frá 2008 til 2010 var sá fimmti mesti á Vesturlöndum. Eystrasaltslöndin þrjú og Írland urðu fyrir meiri samdrætti þjóðarframleiðslu en Ísland.
- Meðalrýrnun kaupmáttar ráðstöfunartekna á Íslandi varð eins sú allra mesta í Evrópu, einkum vegna hins mikla gengisfalls krónunnar.
- Útgjöld til einkaneyslu drógust saman um nálægt 20% frá 2008 til 2011. Eystrasaltslöndin voru með svipaðan samdrátt einkaneyslu, en á Írlandi dróst hún saman um nærri 12%. Vegna Evrunnar, sem varði Íra gegn gengisfalli, þá rýrnuðu ráðstöfunartekjur og einkaneysla minna þar að meðaltali en hjá Íslendingum.
- Atvinnuleysi varð minni vandi á Íslandi en almennt í Evrópu. Hámarki náði það 2009 í tæplega 9% en á Írlandi fór það í um 14%. Við lok árs 2011 var atvinnuleysi á Íslandi um 7%, vel undir meðaltali Evrópuþjóða og Bandaríkjanna. Það má telja mikinn árangur í ljósi þess hversu stórt hrunið var og samdrátturinn sem fylgdi í kjölfarið, ásamt skuldavanda bæði stjórnvalda, heimila og fyrirtækja.

Botninum náð og bati hafinn

- Botni kjaraskerðingarinnar virðist hafa verið náð um mitt ár 2010 og eftir það tók kaupmáttur launa að aukast á ný. Frá febrúar til febrúar 2011-2012 jókst kaupmáttur launavísitölunnar um 4,6% sem er mesta hækkun frá árinu 2000.



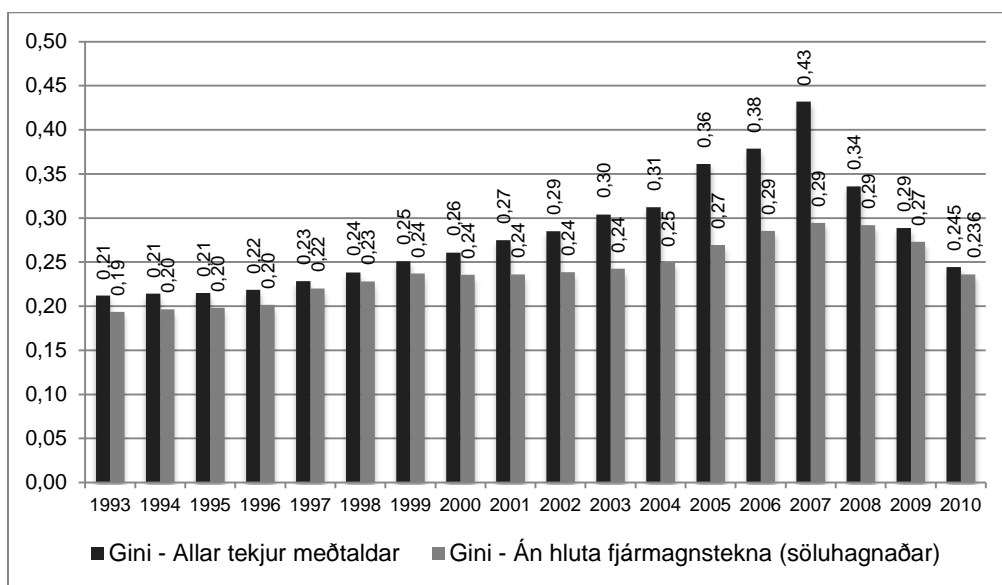
Kaupmáttur launa og einkaneysla tóku að aukast á ný 2011

- Einkaneysla er tekin að aukast á ný frá seinni hluta 2010 og á árinu 2011 og er það í samræmi við kaupmáttaraukninguna. Einkaneyslan á Írlandi er enn að dragast saman árið 2011 sem sýnir að kjaraskerðingaráhrif kreppunnar eru meira langvarandi þar en á Íslandi. Grikkland er hins vegar enn á leiðinni niður hvað lífskjör heimila varðar.
- Hagvöxtur á Íslandi árið 2011 var sá áttundi mesti sem varð á Vesturlöndum og spá fyrir árið 2012 (um 2,5%) er mun hagstæðari en hjá flestum evrópskum og amerískum þjóðum.
- Þó atvinnuleysi lækki hægt á Íslandi og sé enn óvenju hátt, er atvinnustig hér við lok ársins 2011 það hæsta sem mælist í Evrópu, eða rétt fyrir ofan Sviss. Noregur, Svíþjóð, Holland og Danmörk koma þar næst á eftir. Atvinnustig mælir hlutfall fólks á vinnuáldri sem er í launaðri vinnu.
- Á meðan atvinnuleysi minnkar á Íslandi, þó hægfara sé, er það enn að aukast í sumum þeirra landa sem fóru álíka illa eða skár en Ísland út úr fjármálakreppunni, t.d. á Írlandi, Spáni, Portúgal og Grikklandi.

- Samdráttur einkaneyslu í kreppunni á Íslandi beindist í meiri mæli að vöru og þjónustu sem ekki telst til brýnustu nauðpurfta. Þannig dró mest úr útgjöldum til ferðalaga erlendis, ferðalaga og bílakaupa innanlands, tólmstunda og afþreyingar, vegna kaupa á fötum og skóm, auk kaupa á húsgögnum og húsbúnaði.

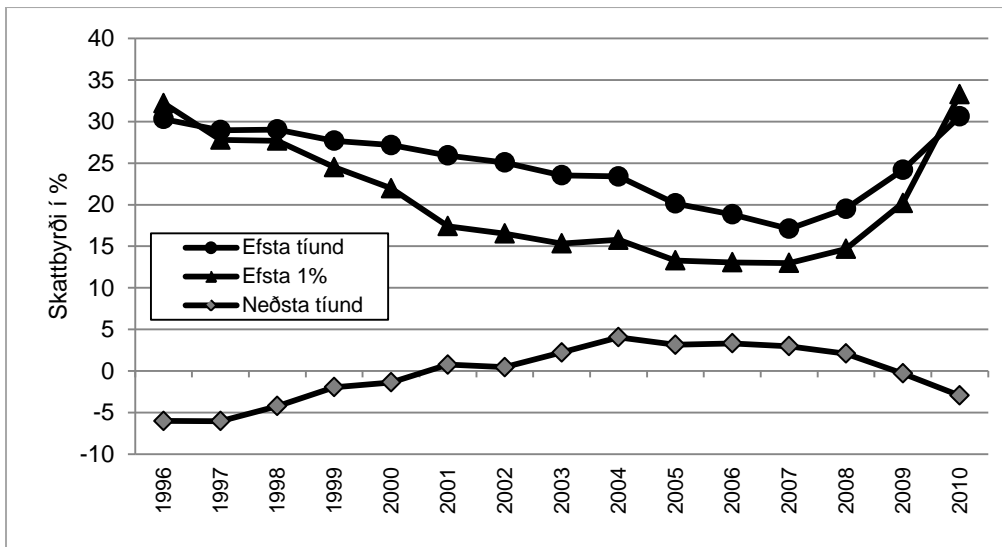
Breytt tekjuskipting: Frá vaxandi ójöfnuði til verulega aukins jafnaðar

- Frá um 1995 til 2007 var tekjuskiptingin á Íslandi sífellt að verða ójafnari. Ráðstöfunartekjur hæstu hópa jukust langt umfram alla aðra tekjuhópa. Umfang hins aukna ójafnaðar var fordæmalæust á Vesturlöndum frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar. Hátekjufólk hagnaðist afar mikið á bóluhagkerfinu fram að hruni.
- Aukning ójafnaðarins var mest þegar allar skattskyldar tekjur eru meðtaldar, en minni fyrir einstaka tekjuliði eina og sér. Dreifing allra helstu tekjuliða varð þó umtalsvert ójafnari á tímabilinu fram að hruni, einkum eftir aldamótin er hraði í aukningu ójafnaðarins varð mun meiri. Eftirfarandi mynd sýnir aukningu ójafnaðarins fyrir tvö tekjuhugtök (ráðstöfunartekjur fjölskyldna þar sem allar tekjur eru meðtaldar og þar sem söluhagnaðarluta fjármagnstekna er sleppt). Tölurnar eru Gini ójafnaðarstuðlar.



Hvernig tekjuskiptingin varð ójafnari til 2007 – og umskiptin eftir hrun

- Hámarki náði ójöfnuðurinn á hápunkti bóluhagkerfisins árið 2007. Eftir það varð tekjuskiptingin aftur mun jafnari, vegna meiri jöfnunaráhrifa skatta og bóta og vegna minni fjármagnstekna. Ójöfnuðurinn árið 2010 er nú svipaður og var milli árána 1998 og 1999 (sjá einnig nýlega skýrslu Hagstofu Íslands *Lágtekjumörk og tekjudreifing 2011*).
- Tekjuskattbyrði lágtekjuhópa minnkaði í kreppunni en skattbyrði hátekjuhópa jókst. Millitekjuhópar fengu einnig nokkra lækkun á skattbyrði í kreppunni. Í reynd lækkaði tekjuskattbyrði 6 af hverjum 10 heimila eða stóð í stað eftir hrun, þ.e. þeirra sem lægri tekjur höfðu. Einungis um 40% fjölskyldna fengu hækkaða tekjuskattbyrði í kreppunni og var það bundið við tekjuhæstu fjölskyldurnar.



Hvernig skattbyrði hátekjuhópa og lágtekjuhópa þróaðist

- Fram að hruni hafði skattbyrði hátekjuhópa lækkað mikið, alveg frá 1995 til 2007, um leið og skattbyrði lágtekjuhópa hækkaði mikið til ársins 2004, er hún náði hámarki. Skattbyrði hátekjuhópa var óvenju lítil á Íslandi fyrir hrun, í samanburði við OECD-ríkin (sbr. OECD 2011).
- Flestar þjóðir Vesturlanda beita niðurskurðar- og samdráttaraðgerðum til að bregðast við erfiðri fjárhagsstöðu hins opinbera í kreppunni. Þær aðgerðir hafa oft þau áhrif að auka atvinnuleysi og rýra velferðarkerfin (lífeyri og bætur, auk útgjalda til velferðarþjónustu), sem kemur síðan illa við hag heimilanna, oft sérstaklega illa fyrir lágtekjuheimili. Miklu skiptir því hvernig slíkar aðgerðir eru útfærðar, ekki síst fyrir það hvernig byrðar kreppunnar leggjast á ólíka tekjuhópa.
- Leið Íslands, sem fól í sér blandaðar aðgerðir niðurskurðar og skattahækkana á tekjuhærri hópa, hefur skilað miklum árangri, bæði í að bæta fjárhag hins opinbera og endurreisa fjármála- og atvinnulíf, auk þess að milda áhrif kreppunnar á afkomu og atvinnu lægri og millitekjuhópa.¹

¹ Sjá einnig nýjustu skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um Ísland (IMF 2012), sem dregur svipaðar ályktanir um árangur kreppuúrræðanna á Íslandi, í víðara samhengi þó.

I. Umfang kreppunnar og kjaraskerðingarinnar í samhengi

I.1 Samdráttur þjóðarframleiðslu

Það er óumdeilt að fjármálahrunið á Íslandi í október 2008 var einstæður viðburður í sögu vestrænna þjóða í seinni tíð. Hrunið kom í kjölfar bóluhagkerfis sem þandist út eftir að ríkisbankarnir höfðu verið einkavæddir til fulls árið 2003, með gríðarlegri skuldasöfnun þeirra erlendis og áhættusækinni spákaupmennsku sem keyrði langt úr hófi (Robert Aliber og Gylfi Zoega 2011; Stefán Ólafsson 2011a; Ásgeir Jónsson 2009). Bæði bóluhagkerfið og fjármálahrunið voru óvenju stór á alla alþjóðlega mælikvarða, þ.e. í hlutfalli við stærð þjóðarbúsins. Hluti af hruninu sem varð er bólan sprakk og helstu bankarnir urðu gjaldþrota fól í sér verulegt fall íslensku krónunnar, sem í kjölfarið skerti stórlega kaupmátt heimilanna með verðlagshækkunum, jók skuldir þeirra og greiðslubyrði lána, auk þess að rústa fjárhag hins opinbera og fjölda fyrirtækja. Á hinn bóginn var hrun krónunnar hagstætt fyrir útflutningsatvinnuvegi þjóðarinnar, ekki síst sjávarútveg.

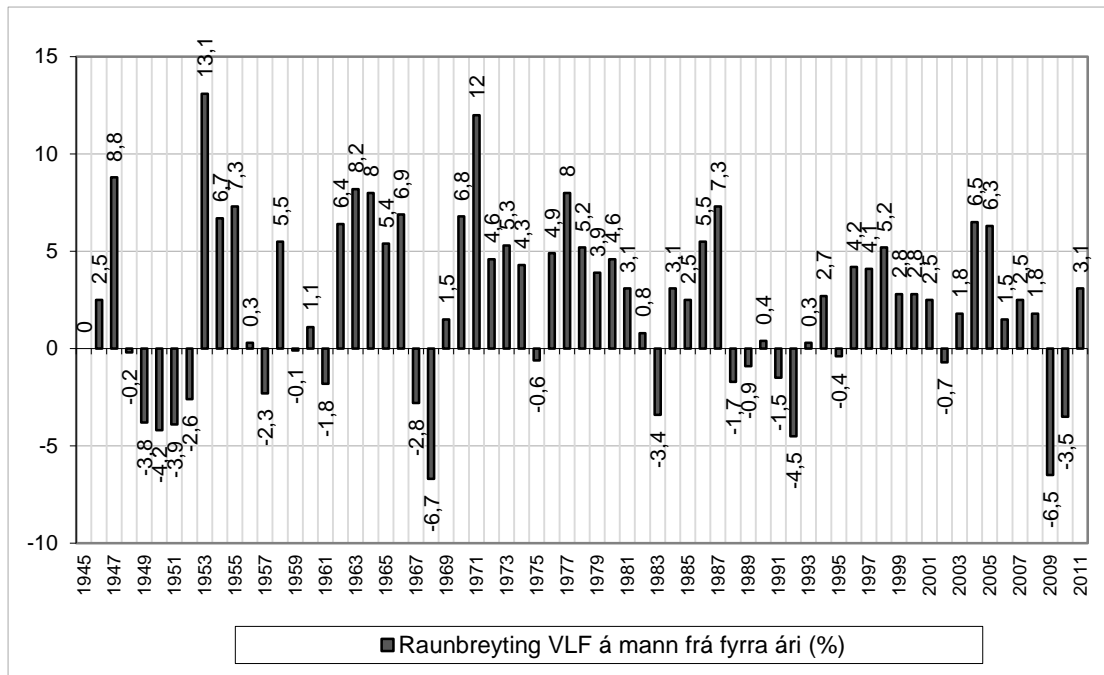
Í kjölfar hrunsins fylgdi svo efnahagskreppa, með samdrætti þjóðarframleiðslu og verulega auknu atvinnuleysi. Þá fylgdi einnig stjórn mála- og samfélagskreppa með töpuðu trausti á margar helstu stofnanir samfélagsins. Þegar allt er saman tekið er því ljóst að hrunið og kreppan sem fylgdi var umfangsmikið og afdrifaríkt fyrir líf skjör þjóðarinnar.

Í þessari og annarri skýrslu verður leitast við að draga fram helstu afleiðingar hrunsins fyrir líf skjör þjóðarinnar og einstaka þjóðfélagshópa. Sjónum í þessari fyrstu skýrslu er einkum beint að umfangi og einkennum kreppunnar og áhrifum á tekjuskiptinguna og afkomu helstu tekjuhópa. Einnig er leitast við að meta áhrif stjórnvaldsaðgerða til að sporna við afleiðingum kreppunnar fyrir líf skjör þjóðarinnar, en markmið stjórnvalda var að milda kreppuáhrifin, einkum fyrir milli og lægri tekjuhópana, eftir því sem kostur væri.

Skýrslan byggir á opinberum gögnum, frá Hagstofu Íslands, Ríkisskattstjóra, öðrum opinberum stofnunum, frá Hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat), OECD og fleirum. Einkum eru notaðar frekar hefðbundnar vísbendingar um hagsæld, afkomu og tekjuskiptingu og all nokkuð byggt á samanburði milli ára og milli landa (Atkinson og Marlier 2010). Þannig eru kreppuáhrifin á Íslandi borin saman við önnur vestræn ríki almennt, en einnig er sjónum stundum sérstaklega beint að evrópskum samfélögum og norrænu frændþjóðunum í samanburðinum.

Markmiðið er að greina helstu kreppueinkennin sem fram komu í kjölfar hrunsins, umfang þeirra og áhrif á helstu þætti líf skjara megin þjóðfélagshópa. Viðfangsefnið takmarkast þannig við líf skjör almennings en síður við fjárhagsafkomu hins opinbera og fyrirtækja. Sérstök áhersla er lögð á að meta áhrif stjórnvaldsaðgerða á sviði velferðar og mildandi aðgerða.

Á mynd 1 er samdráttur vergrar þjóðarframleiðslu í kjölfar hrunsins sýndur í sögulegu samhengi. Myndin sýnir hagvöxt á mann alveg frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar til loka árs 2011. Þar má því sjá hversu stórt efnahagsáfallið var með tilliti til framleiðslunnar í landinu.



Mynd 1: Kreppan í sögulegu samhengi. Hagvöxtur frá 1945 til 2011.

Raunveruleg magnbreyting vergrar landsframleiðslu á mann frá fyrra ári, í %.

Heimild: Þjóðhagsstofnun og Hagstofa Íslands

Samdrátturinn nú var samanlagt um 10% og kom hann fram á árunum 2009 og 2010. Stærstu samdráttarskeið fyrri tíma voru 1988 til 1992 (-8,0%), 1967 til 1968 (9,3%) og 1948 til 1952 (13,9%). Síðastnefnda samdráttarskeiðið var því stærst á þennan mælikvarða en núverandi kreppa næst stærst. Nú bætist hins vegar við gríðarleg skuldaaukning hins opinbera, heimila og fyrirtækja, en fyrirtækin voru lang atkvæðamest í skuldasöfnun fyrir hrun, með aðstoð bankanna. Kreppan núna er því með mesta móti hvað samdrátt þjóðarframleiðslu snertir og margbreytilegri en fyrri kreppur í afleiðingum sínum, vegna gengishrunsins, óhjákvæmilegs niðurskurðar opinberra útgjalda, skattahækkana og kostnaðar við endurreisn fjármálakerfisins, sem og vegna aukins atvinnuleysis.

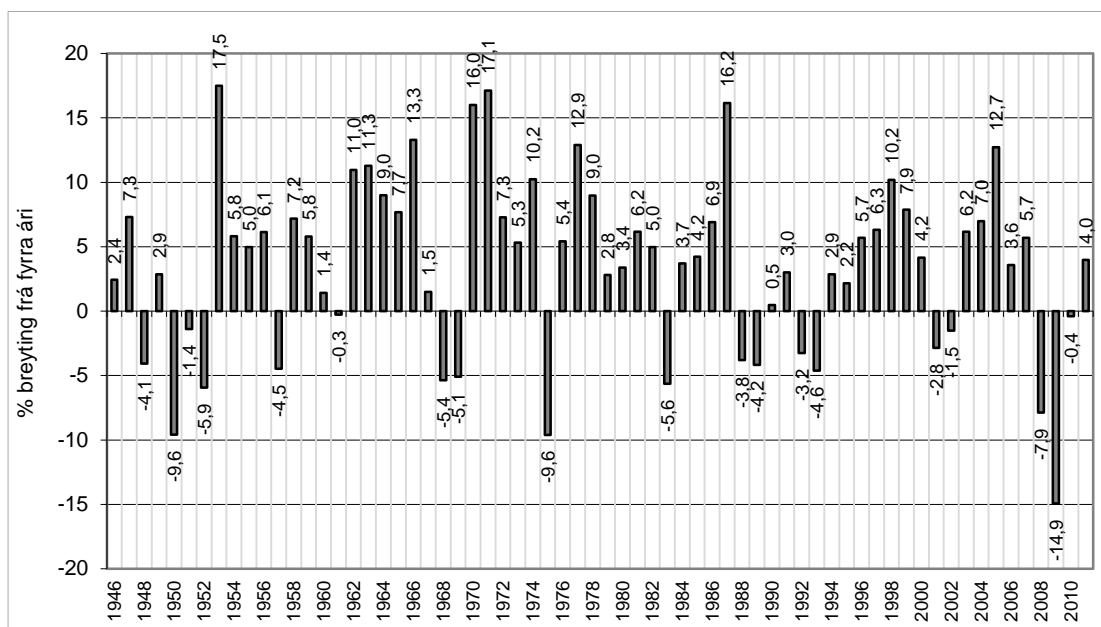
I.2 Þróun einkaneyslu heimilanna

Einkaneysla er góð vísbending um afkomu og kjarastöðu heimilanna og endurspeglar raunar að stórum hluta ráðstöfunartekjur heimilanna og kaupmátt þeirra. Á mynd 2 er sýnt yfirlit um þróun einkaneyslu frá 1945 til 2011. Gögnin eru tölur Hagstofu Íslands um magnþróun einkaneyslunnar (magnvísitala). Súlurnar á myndinni sýna hlutfallsbreytingu frá fyrra ári. Þarna má því glögglega sjá vísbendingar um góðæri og hallæri í kjörum þjóðarinnar.

Oftast eru súlurnar fyrir ofan núll-línuna sem endurspeglar aukningu einkaneyslu og bætt lífskjör sem því nemur. Þegar súlurnar fara niður fyrir núll-línuna er um að ræða samdráttar- eða krepputímabil. Þá er spurningin hvernig núverandi kreppa sé í samhengi við fyrri þrengingartímabil?

Niðurstöðurnar sem koma fram þegar reiknaður er saman heildarsamdráttur einkaneyslu á krepputímabilunum benda til að núverandi kreppa sé sú stærsta frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar, á þennan

mælikvarða. Hún kemur hins vegar í kjölfar margra áratuga aukningar á einkaneyslu og bættum lífskjörum, auk bóluáhrifanna ósjálfbæru sem gætti frá aldamótum til 2007. Það þýðir að fall lífskjaranna og einkaneyslunnar nú er úr miklum hæðum, þegar borið er saman við fyrri skeið í sögu þjóðarinnar og einnig í samanburði við aðrar vestrænar þjóðir. Að því leyti mætti ætla að þjóðin hafi verið þökkalega í stakk búin að takast á við slíkt bakslag, þó mikið væri.



Mynd 2: Þróun einkaneyslu heimilanna frá 1945 til 2011. Magnvísitölur Hagstofunnar; % breyting frá fyrra ári

Heimild: Þjóðhagsstofnun og Hagstofa Íslands

Í heild dróst einkaneyslan saman um 22% frá 2007 til 2010. Það er að sönnu mikið og með því mesta sem varð í Evrópu í kreppunni, eins og fram kemur síðar í skýrslunni. Næst stærsta samdráttartímabilið hvað einkaneyslu varðar eru árin frá 1947 til 1952, en þá var samdrátturinn rúmlega 17%. Þar á eftir kemur tímabilið frá 1988 til 1993 með tæplega 12% samdrátt og svo kreppan í kjölfar hruns síldarstofnsins undir lok sjöunda áratugarins (1967-9), með rúmlega 10% samdrátt einkaneyslu. Loks var líka smá samdráttur einkaneyslu er upplýsingatæknibólan sprakk um aldamótin (2000-2), eða um 4%.

En hvernig rímir þessi lýsing við tölur um þróun raunverulegs kaupmáttar ráðstöfunartekna heimilanna? Það skoðum við næst.

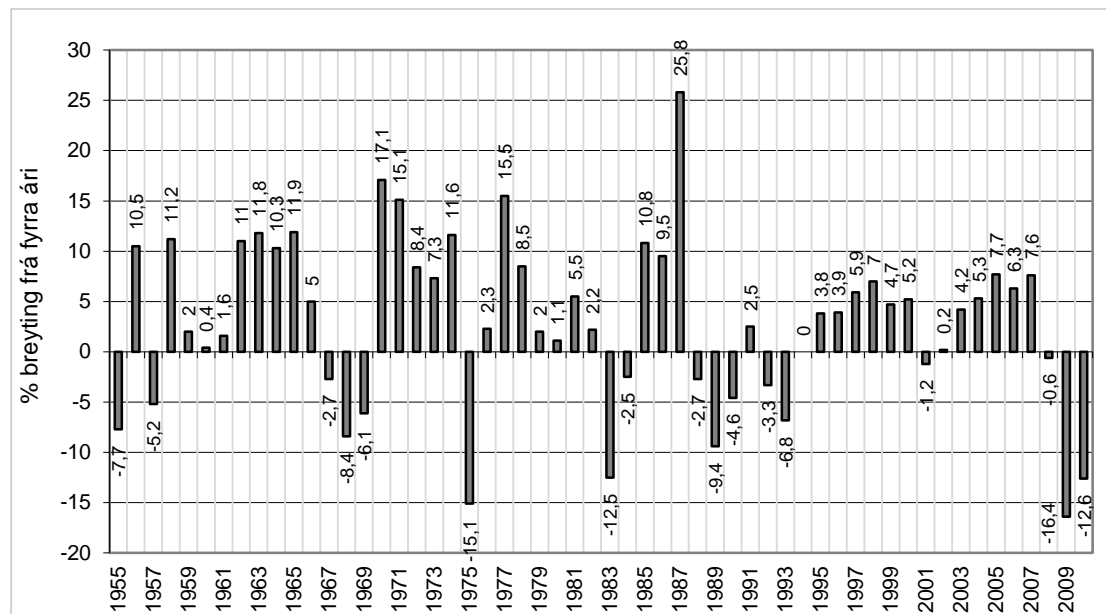
1.3 Kjaraskerðing heimilanna

Á mynd 3 má sjá umfang kjaraskerðingar heimilageirans í heild, samkvæmt mælingu Hagstofu Íslands (m.v. þjóðhagsuppgjör). Þar eru reiknuð saman áhrif breyttra launatekna, eignatekna, tilfærslutekna velferðarkerfisins, eignaútgjalda (vaxtakostnaðar umfram vaxtabætur), beinna skatta, auk hækkunar verðlags. Aukin greiðslubyrði vegna aukinna skulda er þannig meðtalin í þessu mati, sem bætist við nettó tekjuáhrifin.

Niðurstaða Hagstofunnar er sú að kaupmáttur ráðstöfunartekna heimilageirans sem heildar hafi rýrnað samtals um 27% árin 2008, 2009 og 2010. Þetta er meðaltal allra heimilanna, en útkoman er hins vegar misjöfn eftir tekjuhópum, eins og sýnt er í seinni hluta skýrslunnar. Mildandi aðgerðir stjórnvalda (aðgerðir í skatta- og bótakerfi) gerðu það meðal annars að verkum að kjaraskerðingin varð minni í lægri og milli tekjuhópum, en hjá hærri tekjuhópunum.

Kjaraskerðingaráhrif heimilageirans eru þannig afar mikil á heildina lítið, þ.e. miðað við meðaltalið. En hvernig er það í samanburði við fyrri kjaraskerðingartímabil? Það má greiðlega sjá á myndinni.

Næsta kjaraskerðingartímabil á undan núverandi kreppuárum var milli 1988 og 1994. Þá var samdráttur í þjóðarþúskapnum vegna mikils niðurskurðar á þorskveiðum og versnandi afkomu útflutningsgreina. Samtals rýrnaði kaupmáttur ráðstöfunartekna heimilageirans í heild þá um 22,3%, sem slagar upp í kjaraskerðinguna núna (27%). Í kjölfar þessarar kjaraskerðingar í byrjun tíunda áratugarins fylgdi auknið atvinnuleysi og auknir búferlaflutningar úr landi. Þau áhrif hafa verið stærri núna, ekki síst vegna aukinnar skuldabyrði og meira atvinnuleysis en var á fyrra tímabilinu (atvinnuleysið náði hámarki í rúmlega 5% um 1995). Kjaraskerðingin milli 1988 og 1994 var þó mjög mikil í samanburði við núverandi kjaraskerðingu, en hún dreifðist á fleiri ár.



Mynd 3: Kjaraskerðingin í sögulegu samhengi: Breyting kaupmáttar ráðstöfunartekna heimilanna frá 1955 til 2010.

Heimild: Þjóðhagsstofnun og Hagstofa Íslands

Næst á undan ofangreindri kjaraskerðingu var svo umtalsverð kjaraskerðing árin 1983 og 1984, samtals um 15% samanlagt. Það var fyrsta stóra kjaraskerðingin eftir að húsnæðislán urðu verðtryggð (1979) og leiddi hún til mikilla þrænginga hjá skuldugum heimilum, sem þó voru ekki eins skuldsett og nú er. Misgengi kaups, verðlags og lánavísitölu varð tilfinnanlegt og tók þetta tímabil heiti af því og var kallað "Misgengið". Lítið var um mildandi aðgerðir af hálfu stjórnvalda á þeim tíma en nokkrum árum síðar var húsnæðislánakerfinu breytt í grundvallaratriðum, með meiri lánveitingum og hagstæðari kjörum.

Mjög aukinn kaupmáttur næstu þrjú árin á eftir misgengisárunum (1985-87) bætti þó stöðu heimilanna hvað mest.

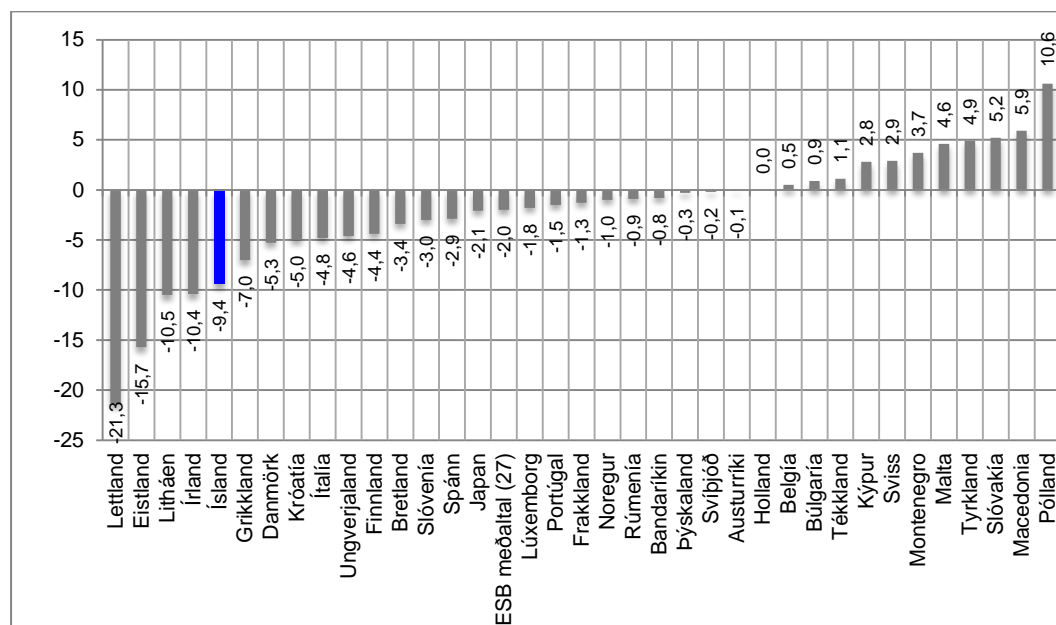
Þar á undan varð mikil kjaraskerðing árið 1975, eða um 15,1%, í kjölfar hverfandi samdráttar þjóðarframleiðslunnar. Þar gætti áhrifa mikillar gengisfellingar og verðbólgu, sem rýrði kaupmátt ráðstöfunartekna. Stórt högg var hins vegar 1967 til 1969, eða um 16,3%. Það gerðist í kjölfar hruns síldarstofnsins og mikilla gengisfellinga og verðbólguþrengju, sem rýrði kjör heimilanna. Á sjöunda áratugnum komu einstök ár með talsverðum kjaraskerðingum og á árunum 1948 til 1952 rýrnuðu kjörin einnig verulega.

Af þessum samanburði við fyrri samdráttarskeið og kjaraskerðingartíma má því segja að núverandi kreppa sé hvað þjóðarframleiðsla varðar með mesta móti en hvað kjaraskerðingu og einkaneyslu varðar er hún meiri en áður hefur orðið á lýðveldistímanum. Hluti af þessu er skuldavandinn í núverandi kreppu, sem er tvímælalaust meiri en áður hefur orðið, auk niðurskurðar í opinberum útgjöldum. Við þetta bætist kjaraskerðing vegna óvenju mikilla hækkana bensínverðs sem kemur einkum erlendis frá, en magnast upp með áhrifum af falli krónunnar.

Þegar allt er samantekið má því ljóst vera að núverandi kreppa er stærri og erfiðari viðfangs en fyrri skeið samdráttar og kjaraskerðinga. En staðan fyrst í kjölfar hrunsins var vissulega þannig að veigamiklar grunnstoðir samfélagsins riðuðu til falls, auk þess sem skuldastaða þjóðarbúsins hefði getað orðið alvarlegri en þó varð. Hrunið og áhrif þess á lífskjör þjóðarinnar var því einstakt að mörgu leyti.

1.4 Samanburður við önnur vestræn ríki í kreppu

Á mynd 4 er samdráttur vergrar landsframleiðslu frá 2008 og út 2010 sýndur í samanburði við Evrópuríkin, Bandaríkin og Japan.



Mynd 4: Breyting þjóðarframleiðslu í helstu ríkjum Vesturlanda, 2008 til 2010 (uppsöfnuð % breyting fyrir þrjú kreppuárin).

Heimild: Eurostat

Hér má sjá að í hópi Evrópuríkja, Bandaríkjanna og Japan er Ísland með fimmta mesta samdrátt vergrar þjóðarframleiðslu. Mestur varð samdrátturinn í hinum nýfrjálsu Eystrasaltsríkjum (Lettlandi, Eistlandi og Litháen). Öll gengu þau langt í innleiðslu frjálshyggjuskipanar í viðskiptalífínu eftir að þau losnuðu undan valdi Sovétríkjanna. Oheftur markaðsbúskapur og fjármálavæðing skapaði þar, líkt og hér á landi, mikla áhættu sem leiddi til alvarlegrar fjármálakreppu þegar bólan sprakk. Samdrátturinn varð sérstaklega mikill í Lettlandi og Eistlandi. Hið sama má að mörgu leyti segja um Írland, þar sem húsnæðis- og spákaupmennskubóla setti hagkerfið einnig á hliðina. Samdrátturinn í þjóðarframleiðslu Íra var heldur meiri en á Íslandi.

Grikkland kemur svo næst á eftir Íslandi, en ólíkt flestum öðrum Evrópuríkjum lauk samdrættinum í Grikklandi ekki 2010 heldur stendur hann enn og er nú frekar vaxandi en minnkandi. Þá er athyglisvert að Danmörk er í sjöunda sæti yfir mestan samdrátt þjóðarframleiðslu (-5,3%). Sá samdráttur kemur eftir frekar lítinn hagvöxt allan áratuginn fram að kreppunni og stendur Danmörk því að mörgu leyti frekar veikum fótum. Króatía, Ítalía, Ungverjaland og Finnland fylgja svo fast á eftir. Það eru svo einkum fátækari ríkin í suður og austur Evrópu sem fengu minnstan samdrátt, en hagsældarríkið Sviss er þó einnig í þeim hópi.

1.5 Aukið atvinnuleysi

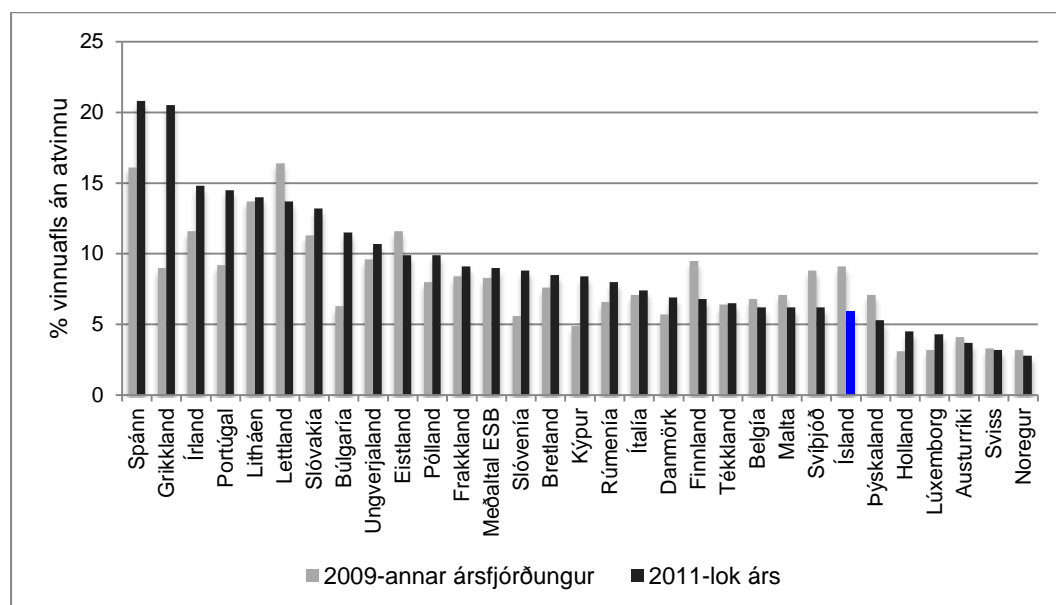
Aukið atvinnuleysi er oftast ein alvarlegasta afleiðing samdráttar og kreppu í efnahagslífinu. Hið sama gildir um fjármálakreppur (Aliber og Kindleberger 2005). Í kreppunni miklu í Bandaríkjunum á fjórða áratugnum, sem hófst með fjármálahruninu á Wall Street haustið 1929, dróst þjóðarframleiðslan saman um alls 32% frá haustinu 1929 til 1932 og atvinnuleysið fór upp í um 25% (Galbraith 1954). Nokkurt samband virðist almennt vera milli umfangs samdráttar í þjóðarframleiðslu og umfangs atvinnuleysis, þó frávik geti orðið umtalsverð, ekki síst fyrir tilstilli stefnu stjórnvalda. Úrræði stjórnvalda í fjármála- og samdráttarkreppum geta ýmist magnað eða mildað umfang atvinnuleysis (Keynes 1936; Krugman 2000).

Í kjölfar bankahrunsins varð atvinnuleysi á Íslandi hærra en áður hefur þekkt hér á landi frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar. Samt varð það almennt minna en umfang samdráttarins í þjóðarframleiðslunni og mun minna en í flestum öðrum ríkjum sem fóru illa út úr fjármálakreppunni, svo sem á Spáni, Grikklandi, Írlandi og í Eystrasaltslöndunum.

Atvinnuleysið á Íslandi náði hámarki á öðrum ársfjórðungi ársins 2009 og varð þá í stuttan tíma yfir meðalatvinnuleysi Evrópusambandsríkjanna. Að öðru leyti hefur atvinnuleysi hér verið vel undir meðaltali ESB og Bandaríkjanna í gegnum kreppuna. Í reynd varð atvinnuleysið umfangsmeira í Finnlandi, Svíþjóð og Danmörku en á Íslandi.

Á mynd 5 má sjá samanburð á atvinnuleysinu á Íslandi og í Evrópuríkjum þegar það varð hæst hér (2. ársfj. 2009) og í lok árs 2011. Nýjustu tölurnar fyrir 2011 sýna þannig að Ísland hefur náð verulega góðum árangri í að hemja atvinnuleysið og er nú með sjöunda besta árangur á því sviði. Það má telja undrunarefni í ljósi þess hversu umfangsmikið hrúnið og kreppan sem hér

skullu á voru. Það eru nú einungis Noregur, Sviss, Austurríki, Lúxemborg, Holland og Þýskaland sem standa betur en Ísland að þessu leyti.



Mynd 5: Umfang atvinnuleysis á Íslandi og í Evrópulöndum. Annar ársfjórðungur 2009 (er atvinnuleysi á Íslandi náði hámarki) og lok árs 2011 (%).

Heimild: Eurostat

Allar þjóðir sem lentu í stærstu fjármálakreppunum og mesta samdrættinum eru nú og hafa verið með mun meiri atvinnuleysisvanda en Íslendingar í gegnum kreppuna. Þar má nefna Eystrasaltsríkin þrjú (Eistland, Lettland og Litháen), Spánn, Grikkland og Írland. Það á líka við um þjóðir sem ekki urðu fyrir neinu umtalsverðu fjármálaáfalli (eins og Finnland og Svíþjóð) og þjóðir sem sluppu mun betur frá fjármálakreppunni (eins og Danmörk). Árangur Íslands á þessu sviði virðist því vera með besta móti, ekki síst þegar gríðarlegt umfang fjármálahrunsins hér á landi er haft í huga.

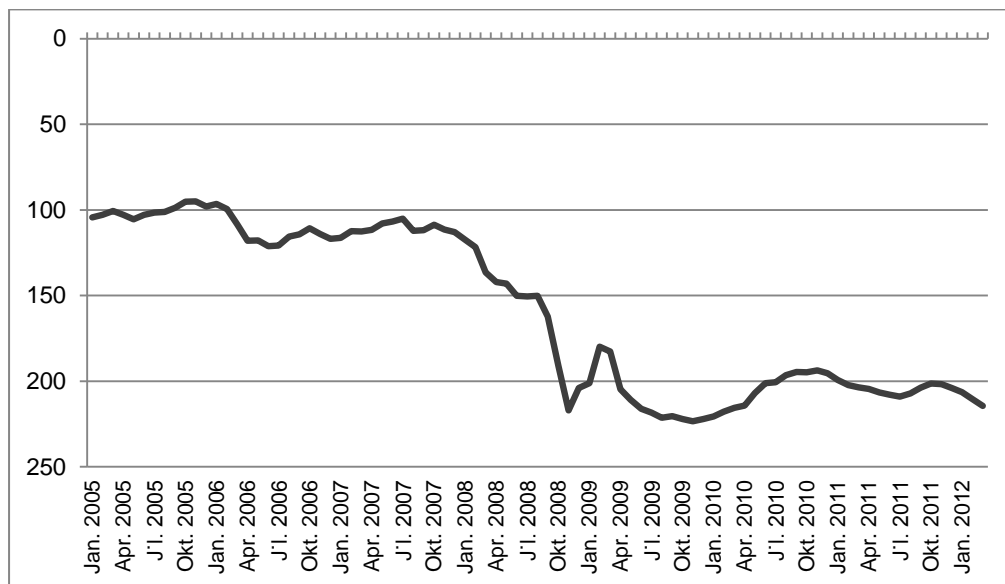
Á móti kemur hins vegar að kaupmáttarrýrnum heimilanna var með mesta móti á Íslandi og gætir þar áhrifa af miklu gengisfalli krónunnar.

II. Áhrif gengisfallsins á kaupmátt launa og einkaneyslu

II.1 Gengisbreytingar og kjaraskerðingar

Frá 1960 hefur gengi íslensku krónunnar haft afar mikil áhrif á kaupmátt heimilanna (og útflutningsgreinanna). Á fyrstu áratugunum eftir 1960 var beinum gengisfellingum gjarnan beitt til að tryggja viðunandi afkomu útflutningsgreinanna, sem þá voru einkum sjávarútvegsfyrirtæki. Gengisfellingum fylgdi mikið verðbólguþægiskot til skemmri tíma sem gjarnan setti af stað, eða bætti við, víxlverkunarhækkunar launa og verðlags, sem viðhelt hárrí verðbólgu til langs tíma. Ísland hafði þannig mikla sérstöðu á tímabilinu frá um 1960 til 1990 sem mikið verðbólguþægisland (Stefán Ólafsson 2011a; Guðmundur Jónsson 2009). Verðbólguþægiskotunum fylgdu líka kjaraskerðingar fyrir heimilin, því laun stóðu gjarnan í stað á meðan verðlag hækkaði. Hörð kjarabaráttu skilaði svo auknum kaupmætti á ný í kjölfarið, en oft einnig viðvarandi háu verðbólguþægis.

Hluti af hruni fjármálakerfisins var mikil lækkun á gengi krónunnar sem hefur leikið stærsta hlutverkið í kjararýrnum þjóðarinnar í kjölfar hrunsins. Hrun krónunnar rýrði kaupmátt launa og annarra tekna með miklum verðlagshækkunum, en hrun krónunnar hækkaði einnig skuldir heimila og greiðslubyrði lána, en það eru tveir stærstu þættir kjaraáhrifanna af hruninu, ásamt auknu atvinnuleysi. Í þessum hluta skoðum við gengisbreytingar krónunnar fyrir og eftir hrun og breytingar á kaupmætti launa og ráðstöfunartekna fyrir tilstilli gengisbreytinga.



Mynd 6: Gengisvísitala Seðlabanka Íslands frá janúar 2005 til mars 2012 (vöruskiptavog; umsnúinn kvarði).

Heimild: Seðlabanki Íslands

Á mynd 6 er sýnd þróun gengisvísitölu Seðlabankans frá janúar 2005 til mars 2012. Þar má sjá hvernig gengisfallið var og hvenær það kom fram. Athyglisvert er að gengi krónunnar var tekið að falla á síðustu tveimur mánuðum ársins 2007 og seig verðmæti krónunnar verulega gagnvart öðrum

gjaldmiðlum allt fram að vori 2008, en þá breyttist það frekar lítið fram að bankahruninu er það tók mikla dýfu til viðbótar í október. Um það bil helmingur af heildargengisfallinu var þannig kominn fram áður en að hrúni bankanna kom. Þetta hafði þá þegar skapað þrýsting á verðlag og kaupmátt launa.

Á mynd 6 má einnig sjá hvernig gengið fór aftur upp í fyrstu í kjölfar setningar gjaldeyrishaftanna í lok nóvember 2008 (Seðlabanki Íslands 2011). Síðan lækkaði gengið á ný frá apríl 2009 og fram á sumar það ár. Á árinu 2010 hækkaði gengið nokkuð en lækkaði á ný á fyrri hluta 2011. Eftir nokkra hækkun í lok árs 2011 hefur gengið sigið talsvert á árinu 2012, með frekari verðbólguþrýstingi sem ógnar nú ávinningi af kjarasamningum, auk þess að hækka skuldabyrði heimilanna.

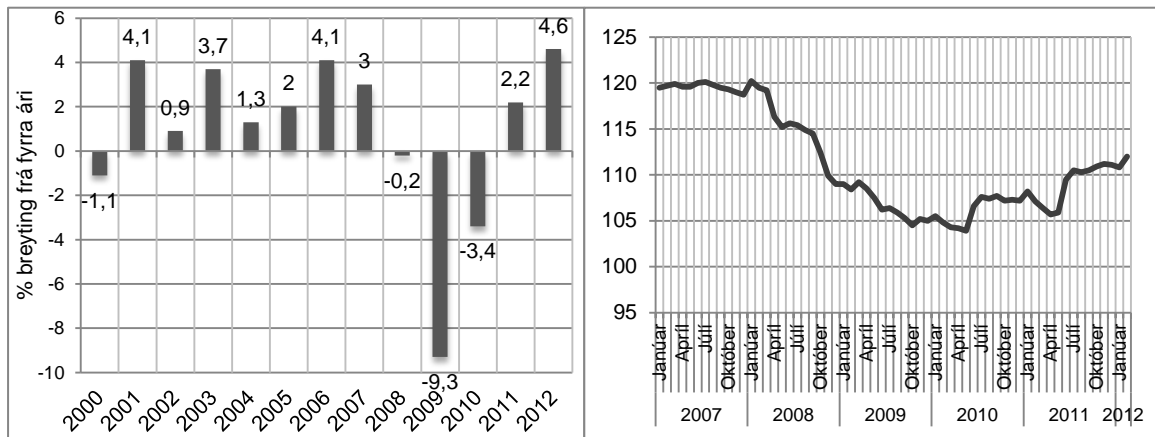
Krónan er þannig afar mikill áhrifavaldur á kjör heimilanna. Afnáam gjaldeyrishaftanna gæti falið í sér mikla lækkun á gengi krónunnar frá því sem nú er og yrði það, ef á versta veg færi, mikið högg fyrir heimilin, bæði í formi lækkunar kaupmáttar launa og tekna og aukinnar skuldabyrði. Ef gengisfallið teldi í tugum prósentu yrði um gríðarlega kjaraskerðingu að ræða til viðbótar við kjaraskerðingaráhrif hrunsins. Gengi krónunnar hefur þannig meiri áhrif en flest annað á afkomu heimilanna og líf skjör þjóðarinnar.

En þau áhrif eru á hinn veginn hvað snertir útflutningsatvinnuvegina, sem hafa tekjur sínar í erlendum gjaldmiðlum. Tekjur þeirra aukast í krónum talið við gengisfall um leið og afkoma heimilanna versnar. Gengisfall er þannig tekjutilfærsluaðgerð, sem flytur kaupmátt frá heimilum til útflutningsfyrirtækja. Jákvæða hliðin á því er sú, að betri afkoma útflutningsfyrirtækja getur aftrað atvinnuleysi, sem er auðvitað líka kjaraatriði fyrir heimilin. Óvíst er þó hvort slík hindrun atvinnuleysis er nógu stór til að réttlæta hin miklu kjaraskerðingaráhrif heimilanna í formi rýrri kaupmáttar og aukinnar skuldabyrði, sem svo dregur úr einkaneyslu og skapar þar með atvinnuleysi.

Draga má reyndar í efa að bætt afkoma útflutningsatvinnufyrirtækja aftri atvinnuleysi svo um muni. Útflutningsatvinnuvegirinnir, einkum sjávarútvegur og orkufrekur iðnaður, eru ekki sérlega stórir vinnuveitendur á íslenska vinnumarkaðinum og fátt bendir til að þeir auki verulega vinnuaflið sitt í kjölfar gengisfellinga. Seðlabanki Íslands taldi t.d. í skýrslu árið 2010 ekki vera útlit fyrir að útflutningur yrði drifkraftur hagvaxtar næstu árin (sjá *Peningamál*, skýrslu Seðlabanka Íslands, nóvember 2010, bls. 20-21 og 30).

Samdráttur einkaneyslu sem fylgir kjaraskerðingu heimilanna er hins vegar til þess fallinn að draga úr fjölda starfa í þeim atvinnugreinum sem þjóna heimilunum, svo sem í byggingariðnaði, verslun og þjónustu hvers konar. Í þessum greinum varð atvinnuleysisvandinn einmitt mestur í núverandi kreppu. Kjaraskerðingaráhrif gengisfellinga, með samdrætti í einkaneyslu, eru þannig ekki síður líklegt til að skapa atvinnuleysisvanda en þrengingar í útflutningsatvinnuvegum. Góður árangur Íslands í að halda háu atvinnustigi í gegnum tíðina byggir líklega á öðrum þáttum en gengisfellingum krónunnar. Á þessu sviði eru stór óleyst mál fyrir framtíðarskipan líf skjara þjóðarinnar. Ef til vill má segja að skipan gjaldeyrismála hér á landi sé stærsta óleysta kjaramál heimilanna.

Mynd 7 sýnir hvernig kaupmáttur meðallauna (launavísitölunnar) þróaðist frá árinu 2000 og í gegnum hrunið og kreppuna, allt til febrúar 2012. Sýnd er breyting kaupmáttar launavísitölunar á síðustu 12 mánuðum, miðað við febrúar á hverju ári (þ.e. ársbreyting frá febrúar til febrúar; vinstri myndin) og þróun kaupmáttar launavísitölunnar frá mánuði til mánaðar (hægri myndin).



Mynd 7: Þróun kaupmáttar launa frá 1990 til 2011. Breyting frá fyrra ári (febrúar til febrúar) í % og mánaðarleg vísitala.

Heimild: Hagstofa Íslands

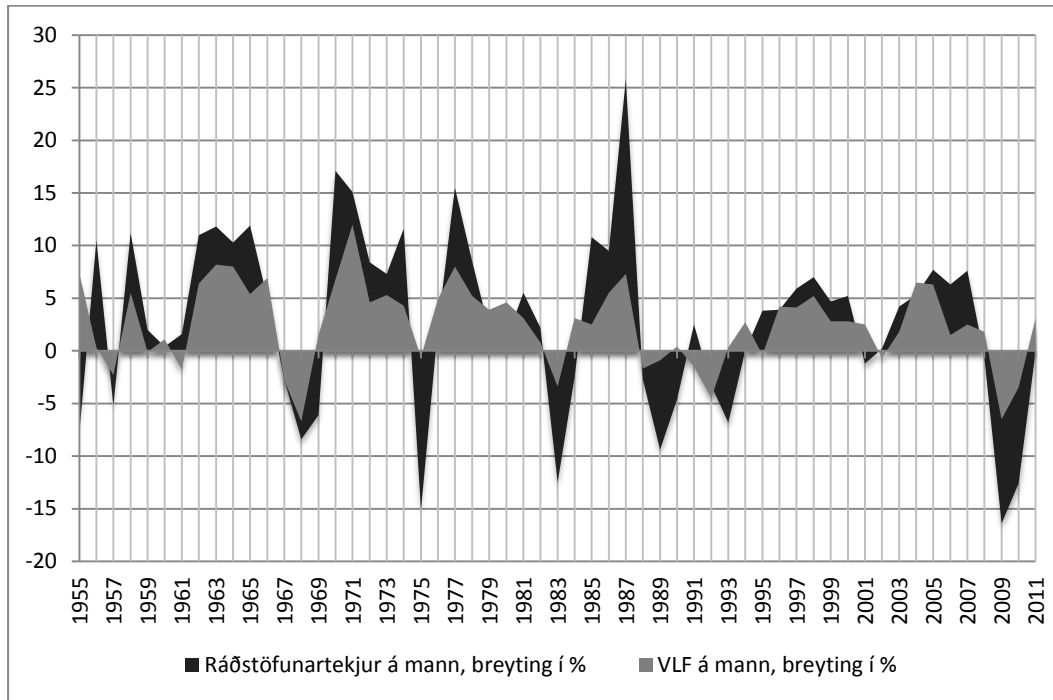
Samdráttur kaupmáttar launa var samtals rúmlega 12% samkvæmt þessari mælingu Hagstofunnar á kreppuárunum frá 2008 til 2010. Það er að sönnu mikið. Því til viðbótar eykur atvinnuleysi, styttri vinnutími og aukin skuldabyrði kaupmáttarrýrnnum heimilageirans í heild, eins og fram kom hér að framan.

Athyglisvert er einnig að sjá umsnúninginn sem orðið hefur fram til febrúar 2012. Alls hefur kaupmáttur launa þegar aukist um 6,8% eftir hrunið og kreppuna, 2,2% 2010-2011 og 4,6% 2011-2012. Ef miðað er við mars 2011 til mars 2012 er hækkun kaupmáttarins 5,3%, samkvæmt nýjustu tölum Hagstofunnar (birt 24. apríl 2012). Umsnúningurinn varð á seinni hluta ársins 2010 er kaupmáttur launa tók að aukast nokkuð í kjölfar kjarasamninga um vorið en síðan seig kaupmátturinn aftur á fyrsta fjórðungi ársins 2011, uns hækkun kom á ný í kjölfar nýrra kjarasamninga (sjá hægri hluta myndar 6).

Sérstaklega athyglisvert er að kaupmáttaraukningin frá febrúar 2011 til febrúar 2012 er meiri en nokkurt annað ár eftir árið 2000, eða 4,6%. Mest var aukning kaupmáttar launanna eftir aldamótin á árunum 2001 og 2006, eða 4,1% hvort árið um sig. Umsnúningur kaupmáttarþróunarinnar nú er því umtalsverður og afgerandi. Hins vegar eru nú blikur á lofti vegna aukinnar verðbólgu á árinu 2012, sem fylgir í kjölfar veikingar krónunnar á síðustu mánuðum. Ef framhald verður á þeirri þróun gæti það nýtt kaupmáttinn á ný.

Mynd 8 sýnir svo fróðlegt samband milli þróunar landsframleiðslu á mann og kaupmáttar ráðstöfunartekna frá 1955 til 2011. Af þeirri mynd má sjá hvernig kjaraskerðingum hefur verið beitt til lengri tíma til að rýra kaupmátt ráðstöfunartekna heimilanna, með gengisfellingum. Það hefur oftast gerst þegar harðnað hefur á dalnum í atvinnulífinu, ekki síst hjá útflutningsatvinnuvegunum (þ.e. ef afli dróst saman og/eða verð á erlendum mörkuðum lækkaði). Gengið var þá fellt (á fyrri hluta tímabilsins), eða það féll (eftir að markaðsákvörðun gengisins var innleidd), sem leiddi af sér verðbólguþekkt er hækkaði framfærslukostnað heimilanna án þess að laun eða

tekjur hækkuðu til jafns. Kaupmáttarrýrnun heimilanna var afleiðingin en afkoma útflutningsfyrirtækja var tryggð. Slík þróun hefur einnig komið sér vel fyrir erlenda eigendur fyrirtækja í orkufrekum iðnaði hér á landi. Hins vegar hefur gengisfallið einnig styrkt samkeppnisstöðu ferðaþjónustunnar, sem er mikilvægt.



Mynd 8: Kjaraskerðingar sem efnahagsúrræði. Samband breytinga á kaupmætti ráðstöfunartekna og þjóðarframleiðslu á mann, 1955 til 2011 (% breyting frá fyrra ári).

Heimild: Þjóðhagsstofnun og Hagstofa Íslands

Svörtu tímabilin á myndinni sýna hvernig kaupmáttarþróun ráðstöfunartekna á mann var ýmist umfram eða undir samdrætti vergrar þjóðarframleiðslu á mann. Þegar svörtu svæðin á myndinni fara yfir núll-línuna var um að ræða aukningu kaupmáttar umfram vöxt þjóðarframleiðslunnar, en þegar er um að ræða svört svæði undir núll-línunni varð kjaraskerðing umfram samdrátt þjóðarframleiðslunnar. Fyrsta slíka stóra kjaraskerðingin var áberandi eftir hrun síldarstofnsins 1967-9, en einnig voru umtalsverðar skerðingar umfram samdrátt þjóðarframleiðslu 1975, 1983-4 og 1988-94. Munur samdráttar þjóðarframleiðslunnar og skerðingar kaupmáttar ráðstöfunartekna heimilanna er meiri nú í kreppunni 2009-10 en áður á tímabilinu, enda hrun krónunnar stærra og það hefur staðið lengur nú en oft áður.

Sú staðreynd að samdráttur kaupmáttar ráðstöfunartekna á mann er alla jafna meiri í kreppunum en samdráttur vergrar þjóðarframleiðslu á mann bendir til að heimilin hafi yfirleitt borið þunga kreppanna hlutfallslega meira en efni standa til. Útflutningsfyrirtæki og þeir sem hafa tekjur erlendis frá eru á hinn bóginn helstu njótendur þessarar leiðar í glímunni við efnahagsvanda. Þær þjóðir sem búa við stöðugri gjaldmiðil verða alla jafna ekki fyrir nærri jafn stórum kjaraskerðingum og Íslendingar, einmitt vegna hins sérstaka veikleika krónunnar.

Athyglisvert er einnig að sjá á mynd 8 hvernig kjaraskerðingin var gjarnan endurheimt, oft hratt, í kjölfar samdráttarkreppanna. Á hagvaxtarárunum batnaði kaupmáttur heimilanna þannig aftur og venjulega umfram aukningu þjóðarframleiðslu á mann (svörtu svæðin fyrir ofan núll-línuna). Sérstaklega mikil var aukning kaupmáttarins á tímabilinu frá 1960 til 1987 (utan kreppuáranna á því tímabili). Kaupmáttaraukning heimilanna á árunum frá 1995 til hruns var einnig oft umfram aukningu þjóðarframleiðslu á mann (1995, 1997-9 og 2005-7), en þó ekki nærri eins mikil og gjarnan var á tímabilinu 1960 til 1987. Stærsta lífskjarabylting þjóðarinnar varð þannig á milli 1960 og 1987, en ekki á tímabili bóluhagkerfisins eftir 1995, þó því hafi oft verið haldið fram (Guðmundur Jónsson 2009; Stefán Ólafsson 2008).

Kaupmáttaraukningu á uppsveiflunni fylgdi oft viðvarandi hátt verðbólguþig, en það er auðvitað mikil ógn við kjör heimila sem búa við verðtryggð heimilislán nú á dögum (í gildi síðan 1979). Að því leyti breytti verðtrygging húsnæðislána forsendum kaupmáttaraukningar og kjarabaráttu. Þetta undirstrikar enn frekar það sem fram kom hér að framan, að skipan gengismála eru afar stór kjaramál fyrir heimilin í landinu, bæði vegna verðbólguþrýstings og aukinnar skuldabyrði sem fylgir gengisfellingum krónunnar.

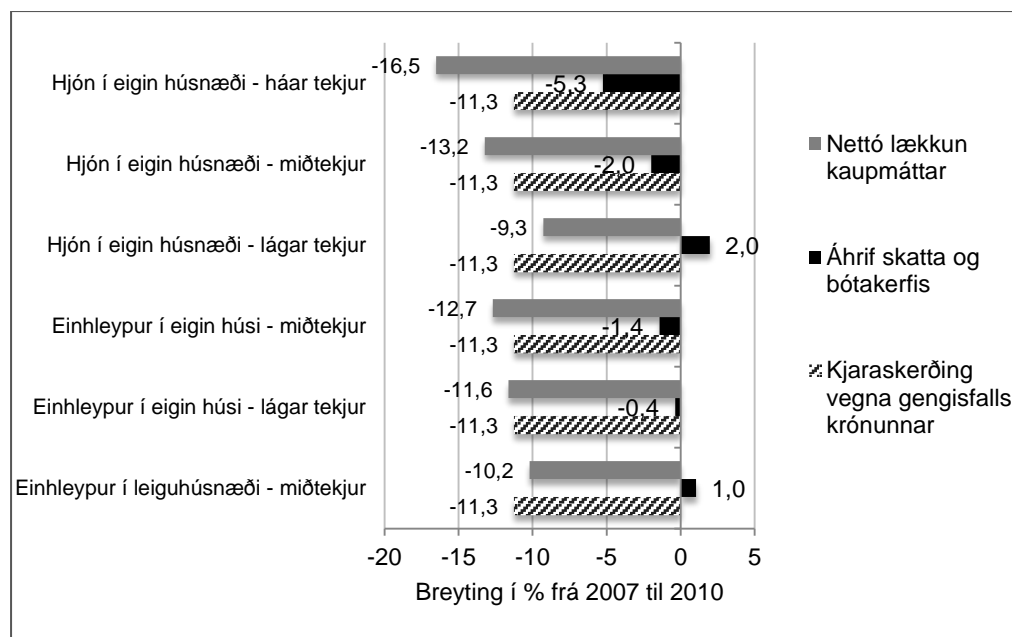
Á mynd 9 má sjá nánari sundurgreiningu á áhrifum gengis krónunnar og skatta og bótakerfisins á kjaraskerðinguna sem varð frá 2007 til 2010, þ.e. þegar megnið af kjaraskerðingunni kom fram. Myndin sýnir nettó lækkun kaupmáttar nokkurra fjölskylduforma í ólíkum tekjuhópum. Sundurgreind eru áhrif gengisfalls (verðbólgu), skatta og bóta á nettó lækkun kaupmáttarins.

Miðað er við hjón með tvö börn í þremur tekjuhópum (lágtekjuhópur þar sem eru einar miðgildistekjur fyrir fjölskylduna, miðtekjuhópur með tvær miðtekjur og hátekjuhópur, þar sem eru tvöfaldar miðgildistekjur fyrir tvær fyrirvinnur). Þá er einnig reiknuð útkoma fyrir einstæða foreldra með tvö börn, annars vegar með miðtekjur og hins vegar með 67% af miðgildistekjum (lágtekjuhópur). Loks er sundurgreint fyrir einstæðu foreldrana fólk í leiguhúsnæði og fólk í eigin húsnæði, en umfang húsaleigubóta og vaxtabóta hefur ólík áhrif á afkomu þeirra hópa, sem svo breytist yfir tíma. Miðað er við tímabilið frá 2007 til 2010, eða þann tíma sem megnið af kjaraskerðingunni var að koma fram.

Mynd 9 sýnir með skýrum hætti hvernig gengisáhrifin eru langstærstur hluti kjaraskerðingaráhrifanna, í öllum fjölskylduformum og öllum tekjuhópum. Vægi gengisáhrifa af kaupmáttarskerðingu eru þó hlutfallslega stærri í lægri tekjuhópunum, því skattar og bætur ýmist milduðu áhrif kjaraskerðingarinnar eða breyttu litlu. Hins vegar óx skattbyrði hjá hærri tekjuhópum og bætti þannig við kjaraskerðingu þeirra. Samt eru gengisáhrifin lang stærstu kjaraskerðingaráhrifin hjá þeim líka. Hluttur gengisáhrifa af kjaraskerðingu er þannig frá um 68% og upp í 121% af nettó kjaraskerðingu þessara hópa (það fer yfir 100% hjá allra lægstu tekjuhópunum þar sem lækkun raunskattbyrðar og hækkun bóta dró úr nettóáhrifunum).

Myndin sýnir að hjón í eigin húsnæði með tvöfaldar miðtekjur tveggja fyrirvinna fengu 11,3% rýrnum kaupmáttar vegna gengisfallsins og við það bættist 5,3 %-stiga kjaraskerðing vegna aukinnar nettóskattbyrði (greiddir beinir skattar að frádregnum barna- og vaxtabótum). Samtals varð kjaraskerðing þeirra samkvæmt þessu reiknidæmi því um 16,5%. Hjón með lágar fjölskyldutekjur (einar miðtekjur einnar fyrirvinnu) njóta hins vegar

lækkunar á kjaraskerðingunni vegna lægri skattbyrði (áhrif hækkunar persónuafsláttar/skattleysismarka og hækkunar bóta), sem nemur um 2 %-stigum, og nettó rýrnum kaupmáttar hjá þeim varð því minni, eða um 9,3%. Hjón með millitekur eru þarna mitt á milli með um 13,2% kjaraskerðingu.



Mynd 9: Sundurgreining áhrifa gengisfalls, skatta og bótakerfis á kjaraskerðinguna frá 2007 til 2010.

Forsendur: háar tekjur hjóna eru 2x tvöfaldar miðtekjur; miðtekjur eru 2x miðtekjur; lágar tekjur hjóna eru 1x miðtekjur. Einhleypir með lágar tekjur eru með 67% af miðtekjum.

Heimild: Útreikningur Þjóðmálastofnunar byggður á opinberum gögnum Ríkisskattstjóra og Hagstofu Íslands.

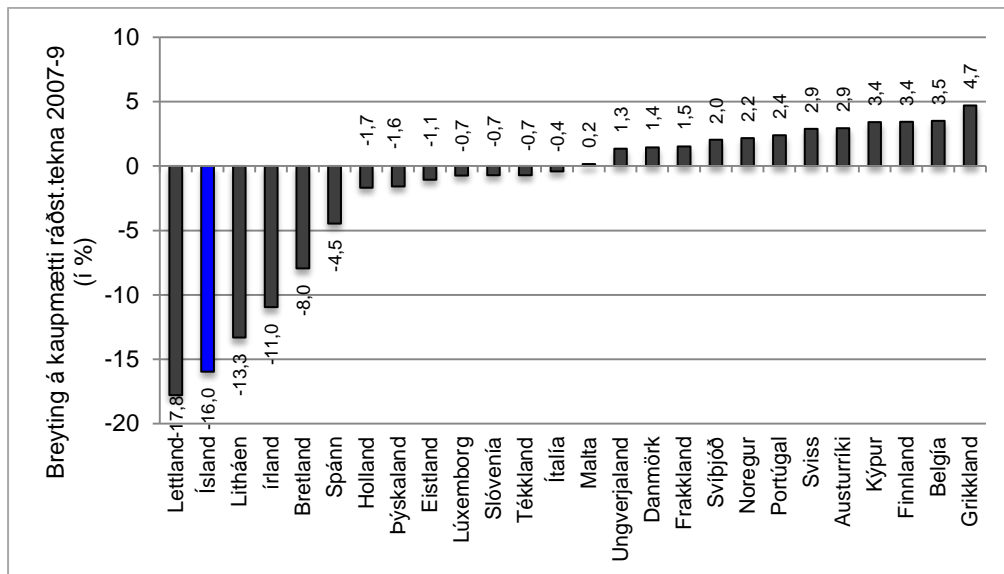
Hjá einhleypum foreldrum með tvö börn gætir svipaðra áhrifa. Einhleypur í eigin húsnæði með miðtekjur fékk á sig 11,3% kjararýrnum vegna gengisáhrifanna og við það bættist 1,4 %-stig vegna hærri skattbyrði þannig að nettó rýrnum kjara hjá honum varð 12,7%. Einhleypur með lágar tekjur fékk hins vegar á sig litla breytingu skatta og bóta og situr því uppi með rétt rúmlega kjaraskerðingaráhrif gengisfallsins (11,6%). Staða einhleypra í eigin húsnæði breyttist hins vegar til hins betra á árinu 2011 er þeir nutu hækkunar á vaxtabótum (sérstakar vaxtabætur og hækkun almennra vaxtabóta) og lækkunar eignaskerðingarmarka. Einhleypir í leiguhúsnæði fengu kjaraskerðingu sína hins vegar lækkaða úr 11,3% sem komu vegna gengisáhrifanna í um 10,2%, vegna minni skattbyrði og hækkunar bóta.

Þannig virðist ljóst að verðlagshækkanir tengdar gengisfalli krónunnar hafi haft langmest áhrif til rýrnunar kjara heimilanna í kreppunni. Þau áhrif voru farin að koma fram með gengisfalli krónunnar fyrir hrun, t.d. frá byrjun ársins 2008 og fram á vorið (sjá einnig umfjöllun um áhrif skuldasöfnunar vegna bílalána á árinu 2007 á kjör heimilanna í nýrri úttekt Þorvarðar Tjörva Ólafssonar og Karenar Á. Vignisdóttur "Staða íslenskra heimila í aðdraganda og kjölfar bankahrunsins").

Skatta- og bótastefna stjórnvalda mildaði þessi áhrif í lægri og milli tekjuhópum en jók þau í hærri tekjuhópum. Eftir stendur þannig að verðlagshækkanir vegna gengisfalls krónunnar eru ábyrgar fyrir langstærstum hluta kjaraskerðingarinnar hjá þorra almennings sem fylgdi hruninu.

II.2 Samdráttur tekna og einkaneyslu heimilanna í Evrópu

Erfitt er að fá sambærilegar upplýsingar um raunverulega tekjuskurðingu annarra þjóða í kreppunni, enn sem komið er. Skattagögn og kannanir taka nokkurn tíma að skila sér. Þó er hægt að sjá vísbendingar um raunverulega tekjuþróun frá því fyrir kreppu (2007) til fyrri hluta kreppunnar (2009), úr gögnum lífskjarakönnunar Eurostat. Á mynd 10 er sýnd breyting kaupmáttar ráðstöfunartekna (með kaupmáttarsamræmingu PPP) hjá fjölskyldum sem eru í miðju tekjustigans í Evrópulöndunum. Þetta er góð vísbending um hvernig kreppan hefur haft áhrif á afkomu “venjulegra” fjölskyldna.



Mynd 10: Breyting kaupmáttar ráðstöfunartekna meðalfjölskyldna í Evrópu, 2007 til 2009. Miðað er við fjölskyldutekjur á mann með kaupmáttarsamræmingu er tekur tillit til mismunandi framfærslukostnaðar í löndunum.

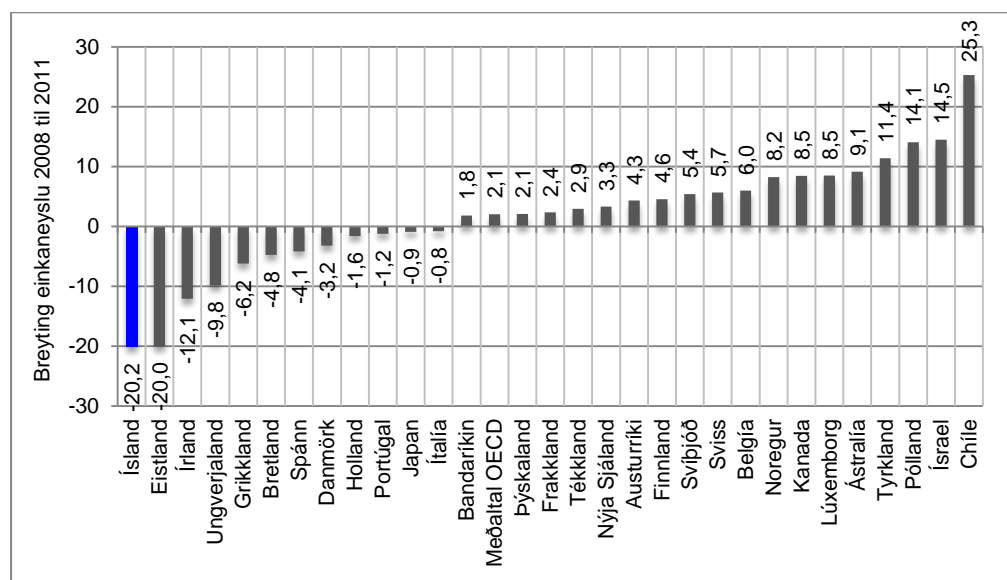
Heimild: Eurostat

Fyrir flestar þjóðirnar var stór hluti kreppuáhrifanna kominn fram á arinu 2009 en þær sem verst urðu úti voru einnig að taka á sig auknar byrðar 2010. Grikkir, Portúgalir og Ítalir voru þó seinni að taka út kreppuáhrifin og þar verður kjaraskerðingin fyrir heimilin því væntanlega enn lengur að koma fram.

Myndin sýnir að rýrnun ráðstöfunartekna meðalfjölskyldna var næstmest á Íslandi (um 16%), á eftir Lettlandi (17,8%). Fast á hæla okkar fylgja svo Litháar og Írar, en þar á eftir koma svo Bretar og Spánverjar. Rýrnun ráðstöfunartekna hjá spönskum meðalfjölskyldum (fjölskyldum með miðtekjur) var þó mun minni en hjá Íslendingum og Lettum, einungis um fjórðungur af skerðingunni á Íslandi. Síðan er athyglisvert að all nokkrar þjóðir voru að auka ráðstöfunartekjur á fyrri hluta krepputímans. Þar eru m.a. þjóðir sem eru með Evru, en einnig mjög hagsælar þjóðir eins og Sviss, Noregur og aðrar frændþjóðir okkar á hinum Norðurlöndunum. En þarna eru líka þjóðir eins og Grikkir sem fóru síðar inn í kreppuferilinn og eru enn á leiðinni niður. Útkoma þeirra fyrir 2010-12 verður væntanlega mun verri.

Þessar niðurstöður ríma almennt við aðrar upplýsingar sem við sýnum í þessari skýrslu og benda til óvenju mikillar meðal rýrnunar ráðstöfunartekna heimilanna í kreppunni á Íslandi.²

Önnur leið til að meta umfang og áhrif kjaraskerðingar er að skoða breytingu einkaneyslu heimilanna. Rýrnun kaupmáttar kemur iðuglega nokkuð beint fram í minnkun einkaneyslu. Það er gert með samanburði við OECD-ríkin á mynd 11. Miðað er við samanlagða breytingu einkaneyslu frá 2008 til 2011 (uppsöfnuð % breyting).



Mynd 11: Þróun einkaneyslu 2008 til 2011 (uppsöfnuð breyting í %)

Heimild: OECD, *Economic Outlook Flash File*, sótt 2012-03-03.

Þetta er einnig mikilvæg vísbending um lífskjaraáhrif kreppunar fyrir heimilin. Eins og fram kemur á myndinni eru Ísland og Eistland með mesta samdrátt einkaneyslu af OECD-ríkjunum, þó samdráttur þjóðarframleiðslunnar hafi ekki verið mestur hér á landi. Þar gætir einmitt áhrifa gengisins á kaupmátt og einkaneyslu heimilanna.

Ísland og Eistland virðast vera í sérhópi á myndinni (Lettland og Litháen vantar), því Írland er með talsvert minni samdrátt einkaneyslu og eins og fram kom á mynd 9 minni rýrnum kaupmáttar almennt (12,1% minnkun einkaneyslu á tímabilinu 2008-11). Síðan koma þjóðir með talsvert minni samdrátt einkaneyslu, svo sem Ungverjaland (9,8%), Grikkland (6,2%), Bretland (4,8%), Spánn (4,1%) og Danmörk með 3,2%.

Gögn frá Eurostat benda til að Lettland og Litháen hafi verið með enn meiri samdrátt einkaneyslu en Eistland og Ísland og þá væntanlega einnig með meiri rýrnum kaupmáttar. Öll voru Eystrasaltslöndin með eigin gjaldmiðil sem féll í kreppunni, svipað og varð á Íslandi. Eistar tóku svo upp Evru á árinu 2011, en þá var kjaraskerðing heimilanna að mestu fram komin. Gögn frá Alþjóðavinnumálastofnuninni ILO hafa áður bent til að rýrnun kaupmáttar

² Ólíkar mælingar sem koma úr ólíkum gögnum sýna stundum að nokkru leyti ólíkar tölur um sömu fyrirbærin. Greining okkar á breytingu ráðstöfunartekna fjölskyldna frá 2008 til 2010 í seinni kafla þessarar skýrslu sýnir t.d. að ráðstöfunartekjurnar hafi lækkað um nálægt 14% fyrir fjölskyldur í miðjum tekjustiganum, en hér á mynd 9 er niðurstaðan 16%. Þar er annað tímabil en á mynd 9 (2007 til 2009 hér á móti 2008-2010) og eilítið annar grunnur. Lítið ber þó á milli í heildarútkomunni og mynstrunum sem niðurstöðurnar og samanburðurinn sýna.

launa hafi verið meiri hér en í öðrum aðildarríkjum, sem styður ofangreinda umfjöllun og niðurstöður um mikinn samdrátt einkaneyslu (ILO 2011 – *Global Wage Report 2010/2011*).

Þegar Ísland og Írland eru samanborin er ljóst að kjaraskerðing heimila var talsvert minni á Írlandi en á Íslandi en á móti varð atvinnuleysið meira á Írlandi, mest um 14-15% á móti hámarki Íslands sem náði rúmlega 9%. Írar eru með Evru og fengu því ekki á sig verulega kjaraskerðingu vegna gengisfalls gjaldmiðilsins, heldur vegna aukins atvinnuleysis, beinnar lækkunar launa og lækkunar bóta velferðarkerfisins, auk nokkurra skattahækkana. Ólíkar aðstæður og ólíkar leiðir Íslands og Írlands fela þannig í sér að kjör heildarinnar rýrnuðu mikið á Íslandi en atvinnuleysi jókst minna, en því var öfugt farið á Írlandi. Þar voru kjör meirihlutans betur varin en á hinn bóginn varð meira atvinnuleysis fyrir mikinn minnihluta.³ Írska ríkið tók hins vegar á sig mun meiri skuldir vegna björgunar bankageirans en varð á Íslandi og mun það væntanlega þrengja möguleika til opinberrar velferðarforsjár á Írlandi í næstu framtíð.

Almennt má segja, að þær þjóðir sem gengu lengra í átt óheftra fjármála og afskiptaleysisstefnu fundu alla jafna meira fyrir neikvæðum lífskjaraáhrifum fjármálakreppunar (sjá nánar um það í ýmsum skrif tveggja nóbelsverðlaunahafa í hagfræði, Paul Krugman á www.nyt.com og Joseph Stiglitz og fleiri á www.project-syndicate.org/). Þetta á sérstaklega við um Ísland, Eystrasaltslöndin, Írland og sum lönd í austanverðri Evrópu.

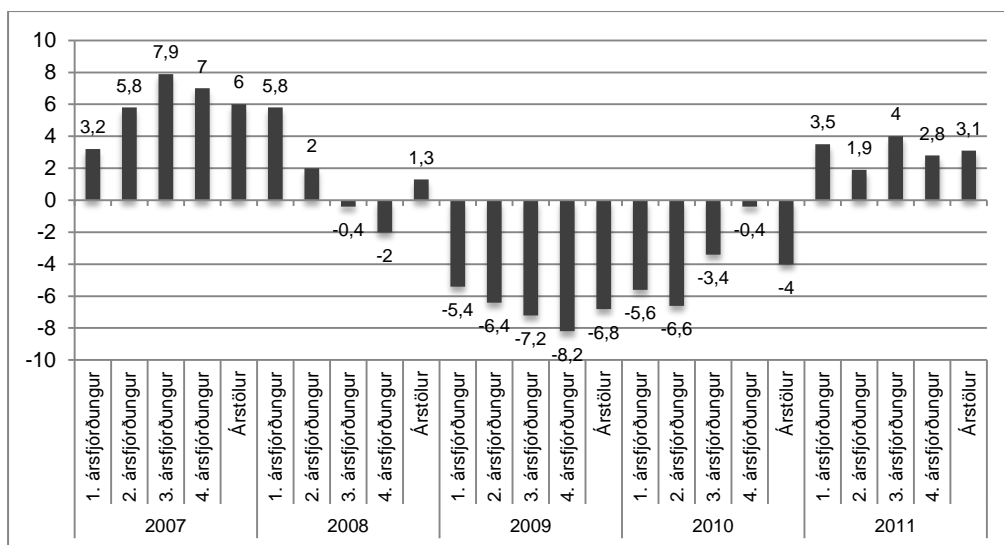
³ Sjá nánar athyglisverðan samanburð á megindrátum kreppunnar á Íslandi og Írlandi í skýrslu eftir Baldur Þórhallsson og Paedar Kirby (2011).

III. Botninum náð og endurreisn lífskjaranna hafin

III.1 Umskipti hagsældarþróunar

Ef rétt er á málum haldið geta jafnvel hinar dýpstu fjármálakreppur gengið yfir á 4-5 árum. Það er þó alls ekki einhlítt. Afleiðingarnar af kreppunni í Japan á fyrri hluta tíunda áratugarins vorðu til dæmis í amk. áratug, sem gjarnan var vísað til sem “tapaða áratugarins”.⁴ Kreppan mikla stóð í nærri áratug. Grikkir og fleiri þjóðir eru enn á leiðinni niður. Þróunin á Íslandi hefur að mati Alþjóða gjaldeyrissjóðsins og annarra erlendra hagskýrslustofnana (t.d. OECD) gengið all vel. Hið sama hafa þekktir erlendir hagfræðingar staðfest, svo sem Paul Krugman, Simon Johnson og Joseph Stiglitz (sjá t.d. efni frá ráðstefnu IMF og Seðlabanka Íslands um lærdóma af íslenska hruginu og endurreisn þjóðarbúsins á www.imf.org). Eins og sýnt verður í þessum hluta skýrslunnar er botni kreppunnar þegar náð og uppsveifla hafin á ný, frá seinni hluta ársins 2010 og með markvissum hætti á árinu 2011. Horfur fyrir 2012 virðast góðar, en Hagstofan spáir um 2,6% hagvexti á árinu 2012 sem er vel yfir meðaltalsspá Eurostat fyrir Evrópuríkin, en þar er spáð því sem næst engum vexti og í Bandaríkjunum er spáð 1,5% vexti. Þessi spá um vöxt á árinu 2012 kemur í kjölfar mikils vaxtar á Íslandi á árinu 2011.

Fyrst er fjallað um hagþróunina, á mynd 12. Hún sýnir hagsveifluna eftir ársfjórðungum frá byrjun árs 2007 til loka árs 2011. Þar má sjá hvernig umsúningurinn er orðin, með minnkun samdráttar á seinni hluta 2010 og ákveðnum vexti í öllum fjórðungum ársins 2011. Þar eð bakfallið var mikið mun þó taka nokkur ár að vinna tapið upp.



Mynd 12: Raunbreyting vergrar landsframleiðslu eftir ársfjórðungum, frá 2007 til loka árs 2011 (% breyting frá sama ársfjórðungi fyrra árs).

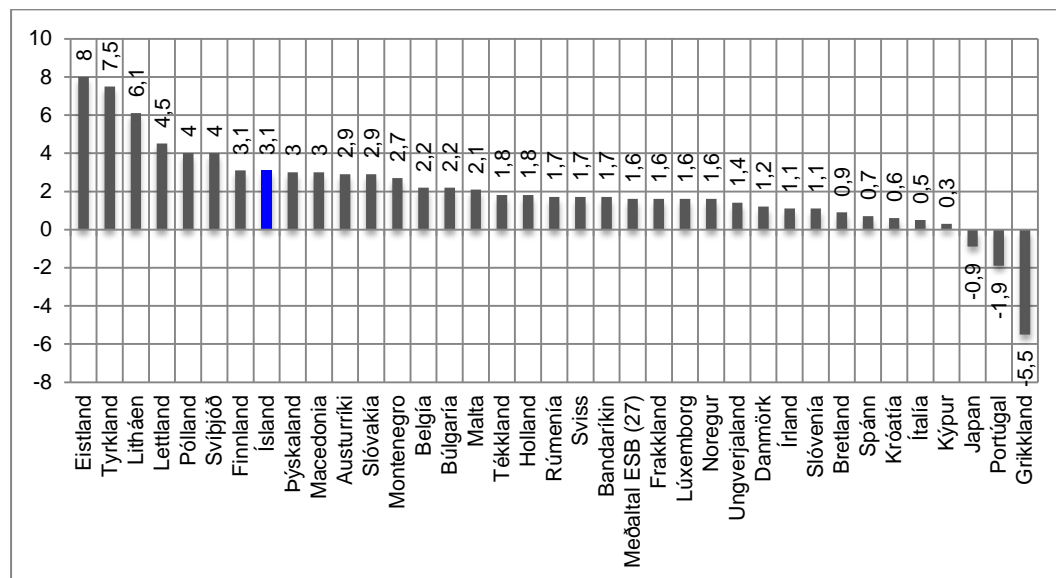
Heimild: Hagstofa Íslands

⁴ Sjá nánar merkilegt rit um einkenni fjármálakreppa í heiminum síðustu átta aldirnar eftir Reinhart og Rogoff (2009). Bók Kindleberger og Aliber (2005) er einnig góð heimild um einkenni og afleiðingar fjármálakreppa. Sjá einnig umfjöllun um þróunina á Íslandi í grein Stefáns Ólafssonar (2011a).

Hér kemur aftur fram, eins og í umfjölluninni um gengisfallið að framan, að samdráttur efnahagslífsins var hafinn fyrir hrun bankanna. Verg landsframleiðsla dróst saman á öðrum og þriðja ársfjórðungi 2010 áður en hún tók svo stærra skell í kjölfar hruns bankanna í október. Samdrátturinn hélst svo út árið 2009 og fram á sumar 2010, en þá var botninum náð. Árið 2011 sýnir svo kröftugan hagvöxt í öllum ársfjórðungum. Spá fyrir 2012 er einnig góð, eins og að framan greindi.

Á mynd 13 má sjá að hagvöxturinn á Íslandi á árinu 2011 var með mesta móti meðal vestrænna þjóða (þ.e. miðað við Evrópuríkin, Bandaríkin og Japan). Ísland er í áttunda efsta sæti í hagsældarþróun á árinu. Fátækari ríki, eins og Eistland, Tyrkland, Litháen og Pólland eru í efstu sætunum, en svo koma Svíþjóð og Finnland með sama eða ívið meiri hagvöxt en Ísland. Ísland er því í næstefsta sætinu ef eingöngu væri miðað við hagsælli ríkin á Vesturlöndum. Það er einungis Svíþjóð úr þeim hópi sem var með meiri hagvöxt en Ísland árið 2011. Þetta hlýtur að teljast góður árangur eftir hið gríðarlega umfangsmikla og víðtæka hrun sem hér varð.

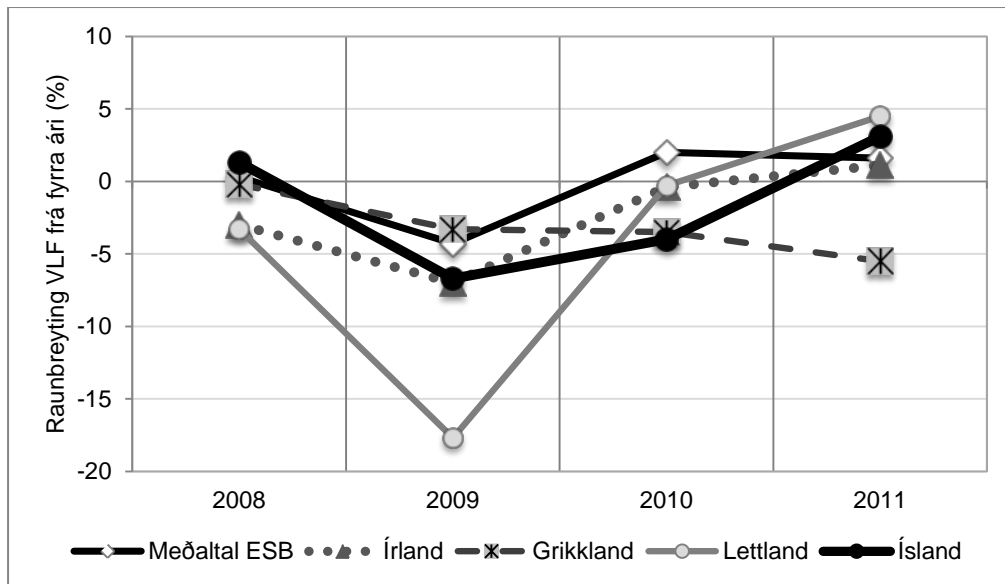
Evrópusambandið í heild (meðaltal 27 aðildarríkja) var með 1,6% hagvöxt á móti 3,1% vexti Íslands á árinu. Bandaríkin voru á svipuðu róli og ESB (1,7%). Frændur okkar Danir voru einungis með 1,2% hagvöxt 2011 og er spáð áframhaldandi veikum vexti. Hið sama á við um Breta (0,9% vöxtur 2011). Grikkland var hins vegar með mesta samdráttinn á árinu og verður svo væntanlega áfram um skeið, í ljósi hinna miklu fjárhagserfiðleika sem þeir glíma nú við.



Mynd 13: Hagvöxtur á árinu 2011 (raunbreyting vergrar landsframleiðslu frá fyrra ári, í %).

Heimild: Eurostat

Mynd 14 sýnir svo feril nokkurra þeirra ríkja sem hvað verst fóru út úr fjármálakreppunni ásamt Íslandi, þ.e. Lettland (sem endurspeglar einnig nokkurn veginn reynslu Litháa og Eista), Írland og Grikkland. Til samanburðar er að auki sýnt meðaltal allra ESB ríkjanna.



Mynd 14: Fall og ris á ný: Ísland og nokkur önnur kreppulönd samanborin. Breyting VLF frá fyrra ári í %, 2007 til 2011.

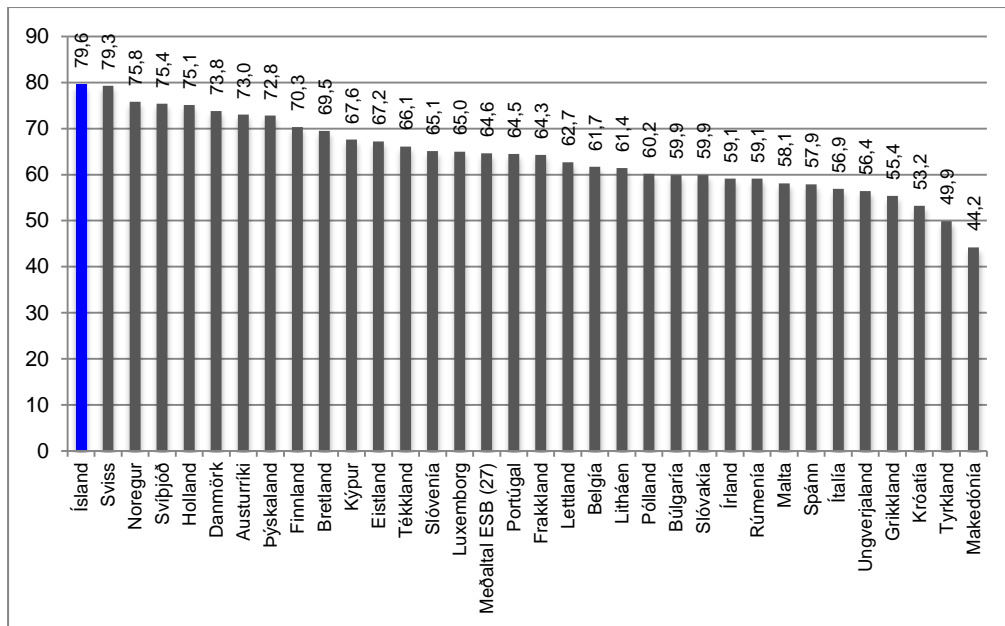
Heimild: Eurostat

Að meðaltali varð samdráttur í ESB löndunum 4,3% árið 2009 en árið eftir var vöxtur um 2%. Kreppulöndin fóru bæði lengra niður í fyrstu og voru með samdrátt landsframleiðslu í 2-3 ár. Þannig byrjaði samdrátturinn í Írlandi strax 2008 en ekki að ráði fyrr en 2009 hér á landi. Það sem einkennir samdráttarreynslu Íslands er að hún kom að stærstum hluta á tveimur árum, 2009 og 2010 og síðan var kominn umtalsverður vöxtur á þriðja árinu, mun meiri en á Írlandi og að meðaltali í ESB ríkjunum.

Lettar fóru hins vegar í mun dýpri dýfu strax á árinu 2009, en þeir klifruðu hratt til baka. Athyglisvert er síðan að skoða Grikkland sem hefur ólíkan feril, samfelldan og stigvaxandi samdrátt til 2011 og þeim er spáð enn frekari samdrætti á árinu 2012, eða um 4,4%. Þeir eru því ekki enn búnir að ná botni og óvíst um endanleg kjaraáhrif þessarar þróunar hjá þeim. Þeir eiga þó örugglega eftir að ganga í gegnum miklar þrengingar, mun meiri en Íslendingar, enda staða ríkisfjármála þeirra ósjálfbær.

III.2 Atvinnustig Íslands og Evrópuríkja 2011

Hægt er að mæla atvinnustig þjóða bæði með stærð vinnuaflsins, þ.e. hluta fólks á vinnualdri sem er í launaðri vinnu, og með umfangi atvinnuleysis. Atvinnuleysi mælir þann hluta vinnuaflsins sem vill vinna en fær ekki starf. Á mynd 15 er sýnt hlutfall fólks á vinnualdri sem er í launaðri vinnu á Íslandi í samanburði við Evrópuríkin, á þriðja ársfjórðungi 2011. Það er góður mælikvarði á atvinnustig þjóðanna, þ.e. í hvaða mæli þeim tekst að koma fólki til vinnu. Það er líka góður mælikvarði á getu þjóða til að glíma við erfiðleika, sem hægt er að leysa með tekjuaflandi vinnuframlagi.



Mynd 15: Atvinnustig í Evrópuríkjum, á þriðja ársfjórðungi 2011. Hlutfall fólks á vinnualdri sem er í launaðri vinnu.

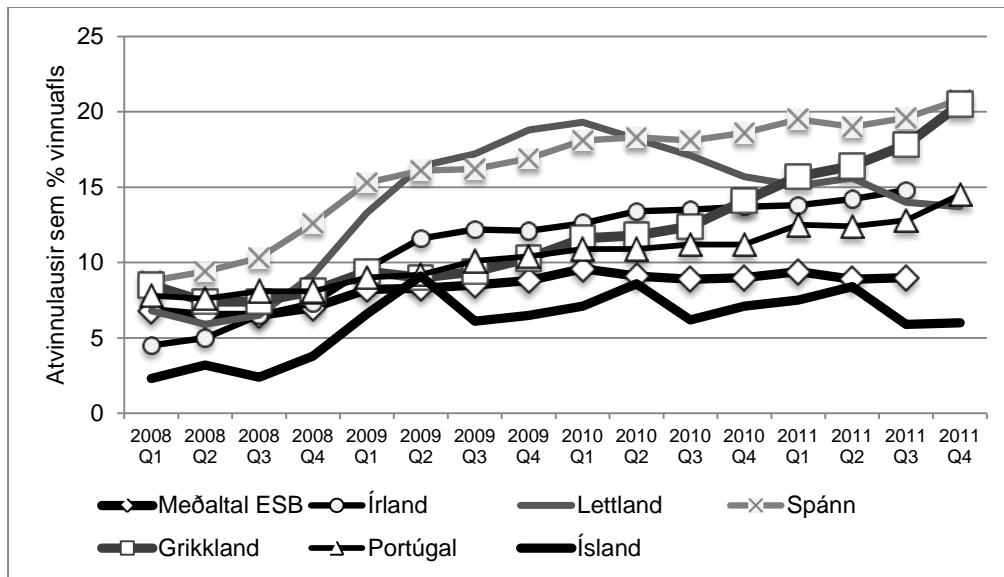
Heimild: Eurostat

Ísland hefur lengi verið með hæsta atvinnustigið í hópi hagsælli þjóðanna, vegna mikillar atvinnuþátttöku kvenna og vegna þess að hér hefur fólk farið seint á eftirlaun. Þá hafa öryrkjar hér á landi einnig haft mikla atvinnuþátttöku og ungt fólk sömuleiðis að hluta. Þrátt fyrir að atvinnustig Íslands hafi lækkað um hátt í 5 %-stig er Ísland enn í efsta sæti á seinni hluta ársins 2011. Svisslendingar, Norðmenn, Svíar, Hollendingar og Danir koma þar á eftir. Þetta er auðvitað mjög góður árangur á Íslandi og hjálpar fjölskyldunum að komast í gegnum kreppuna.

Þetta þýðir t.d. að algengara er á Íslandi en í öðrum ríkjum að tvær fyrirvinnur séu á heimilum og þá eru góðar líkur á að þeir sem lendi í atvinnuleysi hafa aðra fyrirvinnu á heimilinu, sem mildar kjaraskerðingaráhrif atvinnuleysisins. Flestar aðrar þjóðir sem lentu illa í fjármálakreppunni eru með mun lægra atvinnustig en Íslendingar. Þetta er mikilvægt fyrir aðlögunargetu heimila í alvarlegu kreppuástandi.

Mynd 16 sýnir þróun atvinnuleysis í nokkrum af helstu kreppulöndunum í gegnum þrengingarárin.

Á Spáni, í Grikklandi, Portúgal og á Írlandi hefur atvinnuleysi aukist allra síðustu misserin (þ.e. að fjórða ársfjórðungi 2011). Ísland og Lettland hafa hins vegar náð að draga úr atvinnuleysi. Ísland náði toppi á öðrum ársfjórðungi 2009 og hefur lækkað rólega síðan, en með talsverðum árstíðasveiflum. Lettar náðu toppi á fyrsta fjórðungi 2010, á mun hærra stigi en Ísland, en hafa lækkað umtalsvert síðan þá.



Mynd 16: Atvinnuleysi í kreppunni: Samanburður við nokkur ESB ríki sem lentu í alvarlegri kreppu, 2008-2012.

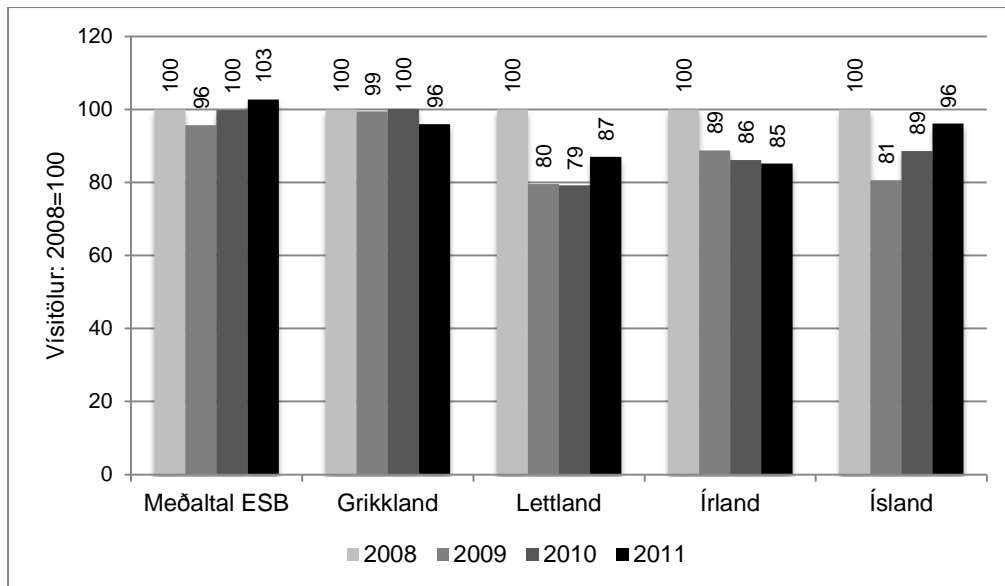
Heimild: Eurostat

Atvinnustig og atvinnuleysi eru þannig minni vandamál á Íslandi en í flestum öðrum vestrænum ríkjum, þrátt fyrir hið mikla fjármálahrun. Það má telja all góðan árangur. Auknar virkniaukandi aðgerðir, endurmenntun og endurhæfing, auk átaksverkefna til sköpunar starfa hafa án efa hjálpað til að ná og halda þessum árangri (Andersen o.fl. 2011). Spár gera ráð fyrir áframhaldandi minnkun atvinnuleysis á Íslandi, en þeim ber einnig saman um að minnkunin verði hægfara á næstu misserum. Það er meðal annars vegna þess að skilyrði fyrir nýskapandi fjárfestingu eru erfið, m.a. vegna mikillar skuldsetningar þorra fyrirtækja, sveitarfélaga, ríkis og heimila.

III.3 Aukning einkaneyslu

Að framan var sýnt að einkaneysla dróst meira saman á Íslandi en í flestum vestrænum ríkjum, þar með talið í þeim sem lentu illa í fjármálakreppunni. Ástæðan eru miklar verðhækkningar í kjölfar gengisfallsins mikla, með tilheyrandi kaupmáttarrýrnun. Í því samhengi er fróðlegt að sjá hvernig einkaneysla hefur þróast í gegnum kreppuna og hvað líður endurreisn hennar. Mynd 17 sýnir vísbendingu um það, með samanburði Íslands við nokkur þeirra ríkja sem fóru illa út úr kreppuþróuninni.

Einkaneysla í ESB ríkjunum fór að jafnaði niður um nálægt 4% en náði sér upp á svipað stig strax árið á eftir og hækkaði svo um 3% árið 2011. Kreppulöndin önnur en Grikkland tóku mun dýpri dýfur, mest Lettland og Ísland. Á Íslandi jukust hins vegar útgjöldin til einkaneyslu samkvæmt þessu bæði árin 2010 og 2011, en í Lettlandi varð einungis aukning árið 2011. Írland hefur hins vegar búið við sígandi samdrátt einkaneysluútgjalda og lækkaði enn árið 2011, sem bendir aftur til síðbúnari bata en á Íslandi. Grikkir héldu hins vegar svipuðum útgjöldum út 2010 en hófu lækkunarferil 2011 sem mun væntanlega standa áfram næstu misserin.



Mynd 17: Próun útgjalda til einkaneyslu heimilanna frá 2008 til 2011: Meðaltal Evrópusambands-ríkjanna, Grikkland, Lettland, Írland og Ísland samanborin. Vísitölur: 2008=100 (Evrur á verðlag hvers árs).

Heimild: Eurostat

Í töflu 1 er einkaneyslan á Íslandi skoðuð nánar eftir helstu vöru- og þjónustuflokkum. Miðað er þar við magnvísitölur Hagstofu Íslands sem ætti að gefa vísbendingar um hvernig neyslumynstrið breyttist í kreppunni. Fólk dróg mest saman það sem telst ekki til nauðpurfta. Þannig varð mest minnkun á neyslu Íslendinga erlendis (tengt ferðalögum sem drógust mikið saman), sem minnkaði um meira en helming frá 2007 til 2009 en jókst svo aftur bæði 2010 og 2011. Fregnir berast nú á árinu 2012 af aukningu í ferðum Íslendinga til útlanda svo þarna má vænta frekari umskipta.

Tafla 1: Próun einkaneyslu á Íslandi frá 2005 til 2011: magnvísitölur Hagstofu Íslands. Helstu neysluvöruflokkar og heildarneysla

Magnvísitölur	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alls	100	103.6	109.5	100.9	85.8	85.5	88.9
01. Matur og drykkjarvörur	100	101.5	109.5	111.3	107.3	104.9	109.6
01.1 Matur	100	101.8	109.4	111.1	107.3	105.1	109.9
03. Fót og skór	100	112.3	128.1	136.1	118.9	95.9	94.7
04. Húsnæði, hiti og rafmagn	100	103.2	106.2	109.3	110.2	110.8	111.4
04.5 Rafmagn og hiti	100	104.3	108.6	115.5	119.8	124.8	124.8
05. Húsgögn, heimilisbúnaður o.fl.	100	104.6	115.8	94	71.4	78.6	95.6
06. Heilsugæsla	100	103	107.5	114	112.7	116.1	119.2
06.1 Lyfi og ækningavörur	100	104.1	111	123	119.8	125.9	132.5
07. Ferðir og flutningar	100	101.3	105.6	83.7	65.1	64.4	66.3
08. Póstur og sími	100	102	116.1	126.3	112.8	102.8	105.9
09. Tímstundir og menning	100	103.5	104.7	94.7	81.3	85.4	93.3
10. Menntun	100	101.7	104.4	105.8	108.8	109.5	111.1
11. Hótel og veitingastaðir	100	106.7	116.8	109.2	103.7	104.4	109.3
12. Aðrar vörur og þjónusta	100	110.2	110	110.7	98.3	91.9	93.5
Útgjöld Íslendinga erlendis	100	106.4	119.7	93.5	48.5	51.5	60.7
Útgjöld af föstu verðlagi:	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alls	609723	631640	667666	615115	523339	521230	541961
01. Matur og drykkjarvörur	66488	67492	72796	74016	71341	69760	72872

Heimild: Hagstofa Íslands

Næst mestur var samdráttur í útgjöldum vegna ferða og flutninga innanlands. Sá liður í einkaneyslunni hefur lítið breyst eftir hrun, enn sem komið er. Tímstundir og menning voru síðan í þriðja sæti yfir umfang samdráttar. Þar

varð lítil aukning 2010 en umtalsverð síðan á árinu 2011, með vaxandi kaupmætti. Fjórtíu mesti samdrátturinn var liðurinn föt og skór, sem hafði aukist verulega 2007 og 2008 en náði botni 2010 og breytist ekki að ráði 2011. Fimmtíu mesti samdráttarliðurinn var svo útgjöld vegna húsgagna og heimilisbúnaðar, sem jókst hins vegar mikið aftur á árinu 2011.

Neysla matar og dryggjavara dróst lítið saman, ólíkt ofangreindum liðum. Útgjöld vegna heilsugæslu og lyfja jukust hins vegar í gegnum kreppuna, sérstaklega vegna lyfja og lækningavara. Þar gætir væntanlega líka aukinna notendagjalda og hækkunar lyfjaverðs, en tölur Landlæknis um heimsóknir til lækna og notkun heilbrigðisþjónustu benda ekki til minni notkunar þjónustunnar.⁵

Rannsóknir Hagstofu Íslands á útgjöldum heimilanna 2008 til 2010 bendir til að hjón með börn á heimilinu og einstæðir foreldrar hafi dregið mest saman í útgjöldum til neyslu. Einnig er áberandi að tekjulægri hópar drógu meira saman neysluútgjöld sín, enda ljóst að fólk í hærri tekjuhópum hefur alla jafna meira svigrúm til að mæta kjaraskerðingu án þess að lækka neyslustig sitt. Fólk með lægri tekjur hefur mun minna svigrúm og þarf því að lækka neyslustigið hlutfallslega meira. Fólk í lægri tekjuhópum lenti einnig hlutfallslega oftari í greiðsluvanda vegna skulda, eins og fram kom í nýlegri úttekt Seðlabanka Íslands.⁶

Þannig má sjá að umsnúningur er þegar orðinn í einkaneyslu, samhliða aukningu kaupmáttar frá seinni hluta 2010, með aukningu á sumum þeirra sviða þar sem hvað mest hafði verið dregið saman. Ljóst virðist að samdráttur einkaneyslunnar í heild hafi verið mestur á þeim sviðum sem eru fjær því að teljast nauðpurftir.

⁵ Sjá nánar um það í skýrslu Stefáns Ólafssonar (2011b).

⁶ Sjá skýrslu Hagstofu Íslands (2011) sem byggir á úrtakskönnun til að leggja grunn að vísitölu neysluverðs. Gögnin frá Seðlabankanum eru úr úttekt eftir Þorvarð Tjörva Ólafssonar og Karen Á. Vignisdóttur (2012).

IV. Þróun tekjuskiptingar og ójafnaðar

Þróun tekjuskiptingarinnar er mikilvæg af mörgum ástæðum. Hún sýnir í hvaða mæli hagsældarþróun eða kreppuþróun snertir hag einstakra tekjuhópa eða stétta. Þegar tekjuskiptingin er tiltölulega jöfn og helst óbreytt eða lítið breytt á hagsældarskeiði bendir það til að allir tekjuhópar njóti hagsældarskeiðsins með svipuðum hætti, hlutfallslega séð.

Ef hins vegar ójöfnuður eykst mikið samhliða hagsældarþróun, eins og gerðist til dæmis í Bandaríkjunum eftir 1980, þá rennur afrakstur hagvaxtarins einkum til hærri tekjuhópa, en lítt eða ekkert til lægri hópanna (Mishel o.fl. 2010; Bartels 2008; Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson 2005). Þegar skattbyrði hátekjuhópa, fyrirtækjaeigenda og fjárfesta er lækkuð getur slíkt einmitt gerst. Einnig ef lækkaður er persónufrádráttur einstaklinga og bætur sem lægri tekjuhópar njóta hlutfallslega meira, þá dragast lægri tekjuhópar afturúr hærri tekjuhópunum, hvort sem þeir fá einhverja raunaukningu tekna sinna eða standa í stað.

Tekjuskiptingin snertir einnig tilfinningar fyrir réttlæti og sanngirni og hefur þannig pólitíska og samfélagslega þýðingu. Þá er tekjuskipting, eða öllu heldur umfang ójafnaðar, allgóð vísbending um umfang margvíslegra þjóðfélagslegra vandamála, svo sem fátækt, lélegt heilsufar, lakari menntun, meiri afbrot og minni tækifæri í samfélaginu (Wilkinson og Pickett 2009).

Tekjuskipting hefur víða orðið ójafnari á Vesturlöndum eftir 1980. Misjafnt hefur þó verið milli landa og tímabila hversu mikil ójafnaðaraukningin varð. Bandaríkin og Bretland hófu hina auknu ójafnaðarþróun strax um 1980 og leiddu brautina í minnkun skattbyrðar fyrir hátekjufólk, fyrirtækjaeigendur og fjárfesta, með breytingum á skattakerfi. Aukið frelsi á fjármálamörkuðum, samhliða aukinni hnattvæðingu fjármálaheimsins, færði hátekjufólki og stóreignafólki einnig mjög aukin tækifæri til að auka tekjur og eignir sínar hraðar en áður hafði verið, langt umfram aðra þegna samfélagsins (OECD 2008 og 2011; Atkinson og Piketty 2007 og 2010).

Þannig er nauðsynlegt að skoða þróun tekjuskiptingarinnar samhliða hagsældarþróun, ef draga á ályktanir af hagsældarþróun og kreppunni fyrir lífskjör þjóðarinnar allrar.

IV.1 Þróun tekjuójafnaðar 1995 til 2007 og umskiptin frá 2008

Til lengri tíma virðist tekjuskiptingin á Íslandi hafa verið all stöðug og með jafnara móti miðað við það sem tíðkaðist í vestrænum hagsældarríkjum (Ásgeir Jónsson o.fl. 2001; einnig ýmsar eldri skýrslur og Fréttabréf Þjóðhagsstofnunar). Hún var á svipuðum nótum og tekjuskipting hinna norrænu þjóðanna, en Skandinavísku samfélögin eru einmitt þekkt fyrir að hafa verið með einna jöfnustu tekjuskiptinguna á Vesturlöndum.

En á tímabilinu frá 1995 tók tekjuskiptingin á Íslandi að verða mun ójafnari og jókst með stigvaxandi hætti fram að hruni, samhliða því að mikil breyting varð á samsetningu tekjuskiptingarinnar. Þessa þróun má sjá á mynd 18.

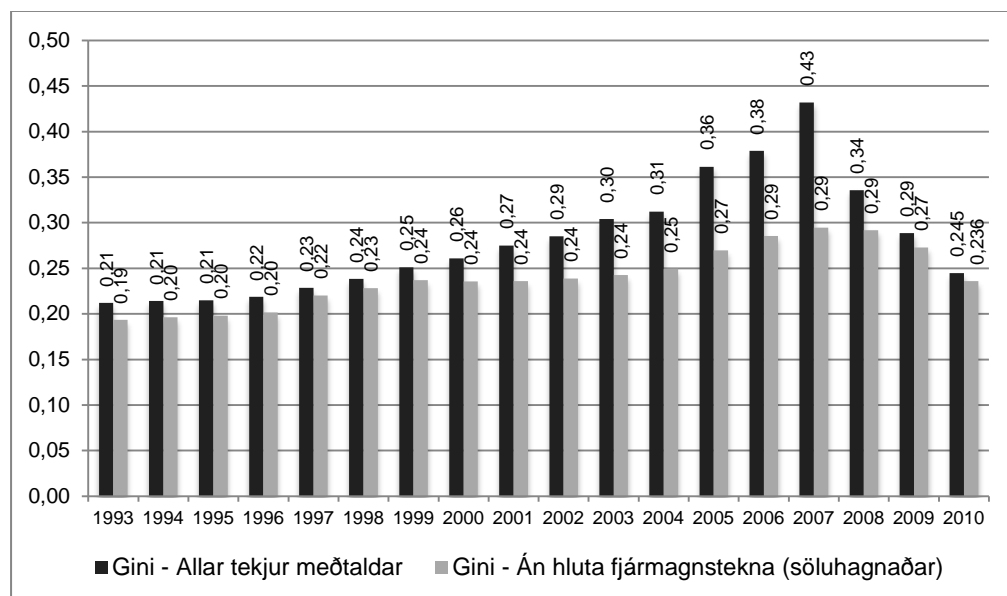
Þar eru sýndir Gini ójafnaðarstuðlar fyrir tvö tekjuhugtök: ráðstöfunartekjur þar sem allar skattskyldar tekjur eru meðtaldar (svörtu súlurnar) og Gini stuðlar fyrir ráðstöfunartekjur að undanskildum þeim hluta fjármagnstekna sem kallast söluhagnaður (hagnaður af sölu hlutabréfa og annarra eigna).

Söluhagnaður var um og yfir helmingur af fjármagnstekjum á árum bóluhagkerfisins fyrir hrun (2003-7) og kom að stærstum hluta til tekjuhæstu hópa, sem voru virkir í braski á hlutabréfamörkuðum bóluhagkerfisins og í annarri spákaupmennsku, oft með lánsfé.

Gini stuðullinn tekur gildi frá 0 til 1. Hann er 0,00 þegar allir hafa sömu tekjur en 1,00 þegar einn aðili hefur allar tekjurnar. Algengt er að hann sé á bilinu 0,20 til 0,35 á Vesturlöndum. Í Suður-Ameríku þar sem ójöfnuður er víða mun meiri en í Evrópu er hann oft á bilinu 0,40 til 0,55.

Litlar breytingar á Gini stuðlinum fela í sér talsvert miklar breytingar á tekjuskiptingunni. Þannig miðar OECD við að t.d. hækkun Gini stuðuls um 12% eða t.d. úr 0,25 í 0,28 á tíu ára tímabili sé “mikil breyting á tekjuskiptingu” (Förster og d’Ercole 2005; OECD 2008). Einn þekktasti sérfræðingur heimsins í rannsóknum á tekjuskiptingu, Anthony B. Atkinson (2003), telur sömuleiðis að hækkun eða lækkun Gini stuðulsins um 3 stig, t.d. hækkun úr 0,25 í 0,28 eða lækkun úr 0,33 í 0,30 teljist “mikil breyting á tekjujöfnuði”.

Ef við lítum fyrst á þróun ójafnaðar þegar allar skattskyldar tekjur eru meðtaldar (svörtu súlurnar á mynd 18) þá sjáum við óvenju mikla aukningu ójafnaðar frá 1995. Gini stuðullinn hækkar í fyrstu um eitt Gini stig á ári, frá 1995 til 2001, eða úr 0,21 í 0,27. Þetta er hækkun um nærri 29% á sex árum, sem er langt umfram það sem OECD kallar “mikla aukningu á ójöfnuði”.



Mynd 18: Þróun ójafnaðar ráðstöfunartekna hjóna og sambúðarfólks, frá 1993 til 2010. Gini stuðlar fyrir tvö tekjuhugtök: Allar tekjur meðtaldar (svörtu súlurnar) og ráðstöfunartekjur án söluhagnaðar (gráu súlurnar).

Heimild: Ríkisskattstjóri og Hagstofa Íslands

Eftir það tók Gini stuðullinn að hækka í mun stærri stökkum til 2007, er hann endaði í 0,43. Það var hækking um 59% frá 2001. Alls hækkaði stuðullinn um nærri 105% frá 1995 til 2007. Þetta er auðvitað mjög langt yfir viðmiðum OECD um “mikla aukningu ójafnaðar”. Viðmið OECD er jafngildi um 14% hækkunar Gini stuðulsins á 12 ára tímabili og samsvarandi tala Íslands 105% er því nærri átta sinnum hærri. Ekki hafa fundist dæmi um meiri og örari aukningu tekjuójafnaðar á Vesturlöndum frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar en á þessu tímabili á Íslandi. Þessi þróun á Íslandi fól til dæmis í sér mun meiri aukningu ójafnaðar en varð í Bandaríkjunum í tíð Ronald Reagans og í

Bretlandi í tíð Margrétar Thatchers, en aukning ójafnaðarins í þessum löndum á þeim tíma er vel þekkt og almennt talin mikil breyting í seinni tíma sögu vestrænna þjóða (Atkinson og Piketty 2007 og 2010). Það er því óhætt að segja um ójafnaðarþróunina á Íslandi frá 1995 til 2007 að hún hafi verið fordæmalaus hvað umfang snertir.

Sumir hafa viljað sleppa söluhagnaðarluta fjármagnstekna út úr svona útreikningum, á þeirri forsendu að um óreglulegar tekjur sé að ræða. Í ýmsum alþjóðlegum samanburðarrannsóknum á tekjudreifingu er þeim hluta oft sleppt, ekki vegna þess að óeðlilegt sé að telja þessar tekjur með, heldur vegna þess að oft er erfitt að fá sambærilegar upplýsingar um þennan tekjuþátt í sumum löndum. Á myndinni skoðum við einnig ójafnaðarþróunina án söluhagnaðarins (*capital gains*), til að svara slíkri gagnrýni (sjá gráu súlurnar á myndinni).

Niðurstaðan þar er sú, að ójöfnuður í tekjuskiptingunni á Íslandi jókst einnig afar mikið á þann mælikvarða, þó aukningin sé minni en þegar allar skattskyldar tekjur eru meðtaldar. Gini stuðullinn fyrir ráðstöfunartekjur heimila án söluhagnaðartekna fór úr 0,19 árið 1993 í 0,30 árið 2007. Það er hækkun um 58% á 14 árum, sem er mjög langt yfir viðmiði OECD fyrir “mikla aukningu ójafnaðar” (viðmiðið er 16% hækkun á 14 árum). Aukningin á Íslandi á þennan mælikvarða er því nærri fjórum sinnum meiri en viðmið OECD. Niðurstaðan er því sú, að óháð mælikvarða á tekjuskiptinguna er ljóst að ójöfnuður ráðstöfunartekna heimila jókst á Íslandi frá 1995 til 2007 með fordæmalausum hætti.⁷ Góðæri áratugarins fyrir hrun skiptist því með mjög ójöfnum hætti.

Það sem breytti tekjuskiptingunni á Íslandi svona mikið var einkum tvennt: aukið frelsi á fjármálamarkaði sem jók fjármagnstekjur hærrí tekjuhópa stórlega, langt umfram aðra, og breytt skatta- og bótastefna stjórnvalda, sem dró úr jöfnunaráhrifum skatta- og bótakerfisins. Vægi fjármagnstekna í aukningu ójafnaðarins til 2007 (mælt með Gini-stuðlinum) er um $\frac{3}{4}$, en minnkandi jöfnunaráhrif skatta og bóta skýra um $\frac{1}{4}$ af aukningu ójafnaðarins.

Þróun tekjuskiptingarinnar eftir hrun er engu að síður athyglisverð, því þá varð alger umsnúningur, er úr ójöfnuði dró með mjög afgerandi hætti. Gini stuðlarnir fóru annars vegar úr 0,44 niður í 0,24 og hins vegar úr 0,30 í 0,24. Ójafnaðarkúfurinn sem varð á tíu ára tímabilinu fram að hruni er nú horfinn og telst tekjuskiptingin í lok árs 2010 vera álíka ójöfn og hún hafði verið milli árána 1998 og 1999. Þetta eru að sönnu mikil umskipti. Ójafnaðarþróun frjálshyggju- og bóluhagkerfisins er þannig að mestu gengin til baka.

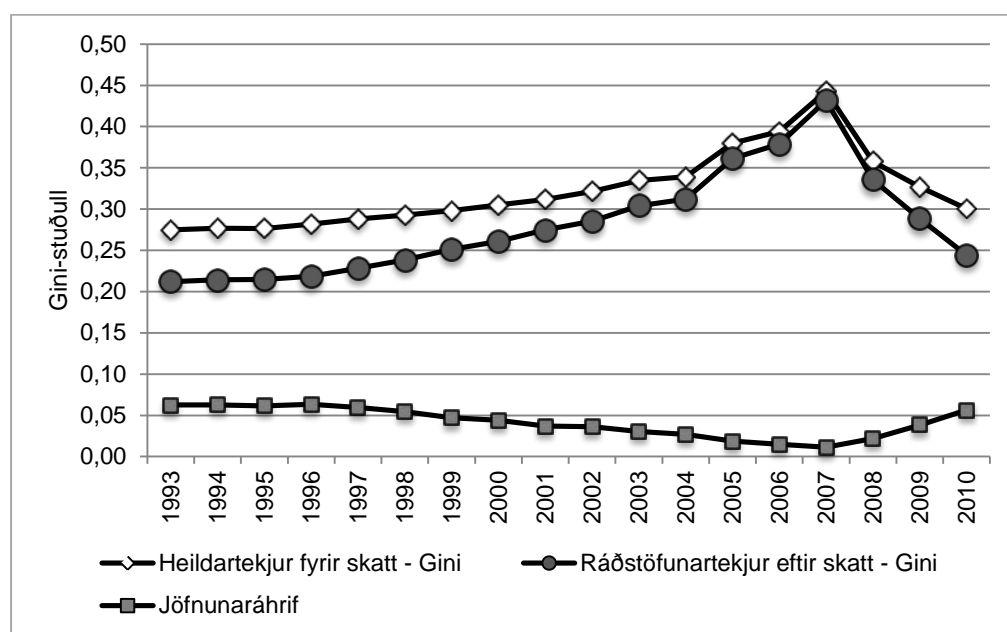
Þessi miklu umskipti á tekjuskiptingunni í kjölfar hrunsins eru einkum vegna tveggja þátta, samdráttar fjármagnstekna og breyttrar skatta- og bótastefnu stjórnvalda, sem hefur aukið jöfnunaráhrif á ný. Þetta skoðum við nánar í því sem á eftir kemur.

Fyrst beinum við sjónum nánar að áhrifum skatta og bóta á tekjuskiptinguna, en síðan skoðum við hlut fjármagnstekna ítarlega. Á mynd 19 má sjá Gini stuðla fyrir heildartekjur **fyrir** skatt og ráðstöfunartekjur **eftir** skatt, þar sem allar skattskyldar tekjur eru meðtaldar. Einnig er sýnd þróun

⁷ Í alþjóðlegum rannsóknum á ójöfnuði tekna er algengast að miða við ráðstöfunartekjur heimila, enda eru það þær tekjur sem fólk fær í hendurnar til að lifa af og hafa þær því mest með lífskjör fólks að gera, þegar allt er talið. Í viðauka skýrslunnar skoðum við þróun ójafnaðar einstakra tekjuþátta ráðstöfunarteknanna líka, til að sundurgreina í hverju ójafnaðarþróunin helst fólst. Sjá einnig Stefán Ólafson og Arnald Sölva Kristjánsson (2012, væntanleg grein).

jöfnunaráhrifa skatta og bóta, sem í reynd er munur Gini stuðlanna fyrir og eftir skatta og bætur á efri hluta myndarinnar.

Tekjuskipting fyrir skatt er í flestum löndum jafnari en tekjuskipting eftir skatt, vegna þess að skattbyrði er yfirleitt hærri hjá hátekjufólki og bætur eru í meiri mæli greiddar til fólks í lægri tekjuhópum (OECD 2008 og 2011). Efsta lína á mynd 19 sýnir að aukning ójafnaðarins á tímabilinu var minni fyrir skatt en eftir skatt. Fyrir skatt fór Gini stuðullinn úr 0,28 upp í 0,43, en eftir skatta fór hann úr 0,21 í 0,43, eins og fram kom á fyrri myndinni. Umsnúningurinn eftir hrun er einnig minni ef bara er litið til heildartekna fyrir skatta. Þetta þýðir að þróun skatta og bóta, þ.e. nettó skattbyrðin, hafði áhrif á umfang ójafnaðarins, bæði fyrir og eftir hrun.



Mynd 19: Þróun tekjuójafnaðar frá 1993 til 2010. Ráðstöfunartekjur, fyrir og eftir skatta og bætur. Hjón og sambúðarfólk; allar tekjur meðtaldar.

Heimild: Ríkisskattstjóri

En sérstaklega athyglisvert er að bilið milli ójafnaðar fyrir og eftir skatta og bætur minnkaði jafnt og þétt frá 1995 til 2007, en jókst svo aftur eftir hrun. Það þýðir að jöfnunaráhrif skatta og bóta voru að minnka jafnt og þétt til 2007 en jukust svo aftur eftir hrunið, frá 2008 til 2010, eins og sést vel á neðstu línunni á myndinni. Þar gætir áhrifa breyttrar stjórnarstefnu. Næst skoðum við nánar áhrif nettó skattbyrðarinnar á þróun ójafnaðarins fyrir og eftir hrun.

IV.2 Breytt skattbyrði hafði áhrif á tekjudreifinguna

Þær breytingar sem gerðar voru á skattkerfinu fyrir og eftir hrun sem höfðu mest áhrif á skattbyrði og jöfnunaráhrif voru eftirfarandi. Frá upptöku staðgreiðslukerfisins 1988 og fram til 2006 rýrnaði persónuafslátturinn (skattleysismörkin) þannig að fólk greiddi tekjuskatt af sífellt stærri hluta tekna sinna. Þetta hækkaði skattbyrði lágtekjufólks sérstaklega mikið en snerti hátekjufólk lítið. Nýr fjármagnstekjuskattur tók gildi 1997 og var hann með

10% flatri álagningu, sem var lægra en álagning á atvinnutekjur og lífeyristekjur. Áður höfðu flestir liðir fjármagnstekna (utan vaxtatekna) verið skattlagðir eins og atvinnutekjur. Þessi breyting fól í sér hvata til að breyta atvinnutekjum í fjármagnstekjur sem sumir gátu nýtt sér (einkum sjálfstætt starfandi aðilar og aðilar með einkahlutafélög). Hátekjuskattur sem hafði verið innleiddur að kröfu ASÍ 1994 var lækkaður frá 2004 og aflagður með öllu 2006 (m.v. álagningarárið 2007). Tekjuskattar á hlutafélög voru lækkaðir úr 50% árið 1990 í 18% árið 2003 og 15% 2009. Það bætti hag eigenda og fjárfesta sem gátu m.a. greitt sér auknar tekjur í arð. Á móti voru lífeyrisgjöld vegna starfsmanna hækkuð úr 6% í 8% 2008. Tryggingagjöld hækkuðu eftir að út í kreppuna var komið, úr 5,34% í 7% 2010. Breytingar í tekjuskatti fyrir hrun voru flestar til mikilla hagsbóta fyrir hátekjufólk og stóreignafólk en juku skattbyrði lægri tekjuhópa (Stefán Ólafsson 2006, 2007; Indriði H. Þorláksson 2007; Friðrik Már Baldursson o.fl. 2008; OECD 2009; Arnaldur Sölví Kristjánsson 2011b).

Þegar skattbyrði heimila er metin er nauðsynlegt að taka fullt tillit til allra þátta álagningar og frádráttar. Ekki er nóg að skoða einungis breytingar á álagningarhlutföllum í tekjuskatti. Reglur um frádrætti skipta verulegu máli fyrir útkomuna, eins og þeir sem fylla út eigin skattframtöl vita vel. Mikilvægustu frádráttarliðir sem móta skattbyrði eru persónufrádrátturinn sem myndar skattleysismörkin, þ.e. skilgreinir þann hluta tekna sem er skattfrjáls. Næst koma barnabætur og vaxtabætur sem dragast frá álögðum skatti og skipta miklu máli fyrir endanlegar skattgreiðslur margra fjölskyldna. Skattleysismörkin og barna- og vaxtabætur skipta langmestu máli fyrir jöfnunaráhrif skattkerfisins.

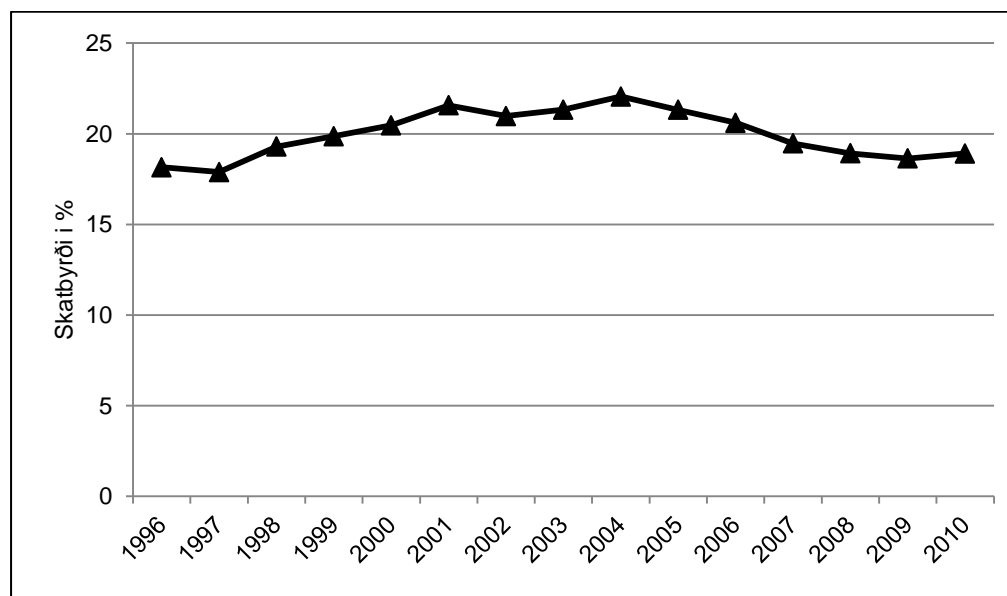
Þá urðu lífeyrisgjöld launþega frádrættarþætur frá tekjuskatti að fullu frá 1998 (gilti fyrir tekjuárið 1997), til að forða tvísköttun lífeyrisparnaðar. Fyrir launagreiðendur urðu lífeyrisgreiðslur frádráttarþætur frá og með 1999.

Í mati okkar á þróun skattbyrði og áhrifum hennar á tekjuskiptinguna er miðað við gögn Ríkisskattstjóra sem sýna hversu stóran hluta heildartekna sinna fjölskyldur í ólíkum tekjuhópum greiddu eftir að skattstjóri hafði tekið öll framtöl til meðferðar og lagt á sín gjöld. Þar er tekið tillit til álagningarhlutfalla og allra frádráttar sem skattgreiðendur njóta. Þetta eru því rauntölur um það sem fólk greiðir á hverjum tíma í beina skatta. Þetta eru þannig ekki reiknidæmi byggð á gefnum forsendum, eins og stundum hafa verið notuð á óábyrgan hátt í umræðu um skatta og skattbyrði. Tölur okkar, á myndum og í töflum, eru þannig hinar eiginlegu niðurstöður skattayfirvalda sem byggja á gildandi reglum hverju sinni. Fyrst skoðum við skattbyrði fólks sem er í miðju tekjustigans, en síðan skattbyrði lágtekju- og hátekjufólks.

Á mynd 20 er sýnt hvernig raunveruleg skattbyrði, vegna beinna skatta, þróaðist hjá fólki sem var í miðjum tekjustiganum (það sem kallast miðgildi – *median*), á tímabilinu frá 1996 til 2010 (tölur fyrir 2010 eru niðurstaða úr skattframtali ársins 2011).⁸ Eins og sjá má jókst skattbyrði fólks sem hafði miðtekjur jafnt og þétt frá um 18% 1998 upp í um 22% 2001, er hún gekk lítillaga til baka og hélst svo á svipuðu róli til 2006, í rúmlega 21%. Árið 2007 lækkaði skattbyrði fólks í miðju tekjustigans. Ný ríkisstjórn er tók við vorið

⁸ Helmingur fjölskyldna var með lægri tekjur en miðtekjufólkið og hinn helmingurinn með hærri tekjur. Eðlilegra er að miða við miðtekjur (*median*) en meðaltekjur (*mean*) í tekjuskiptingarránsóknum þegar tekjuskiptingin er mjög teigð í efti endann, þ.e. ef hæstu tekjur hafa of mikil áhrif á meðaltalið.

2007 var jákvæðari gagnvart frekari hækkun skattleysismarkanna, m.a. vegna aukinna krafna frá ASÍ um slíka breytingu, og stuðlaði það að lækkun skattbyrðar hjá lægri og millitekjuhópum. Skattbyrði miðtekjuhópsins lækkaði áfram eftir hrun til 2009 og hélst á svipuðu róli 2010.



Mynd 20: Raunveruleg skattbyrði miðtekjufólks, þ.e. þeirra heimila sem eru í miðju tekjustigans (miðgildi), frá 1996 til 2010. Beinir skattar sem hlutfall heildartekna fyrir skatt, að frádrögnum barna- og vaxtabótum. Hjón og sambýlisfólk.

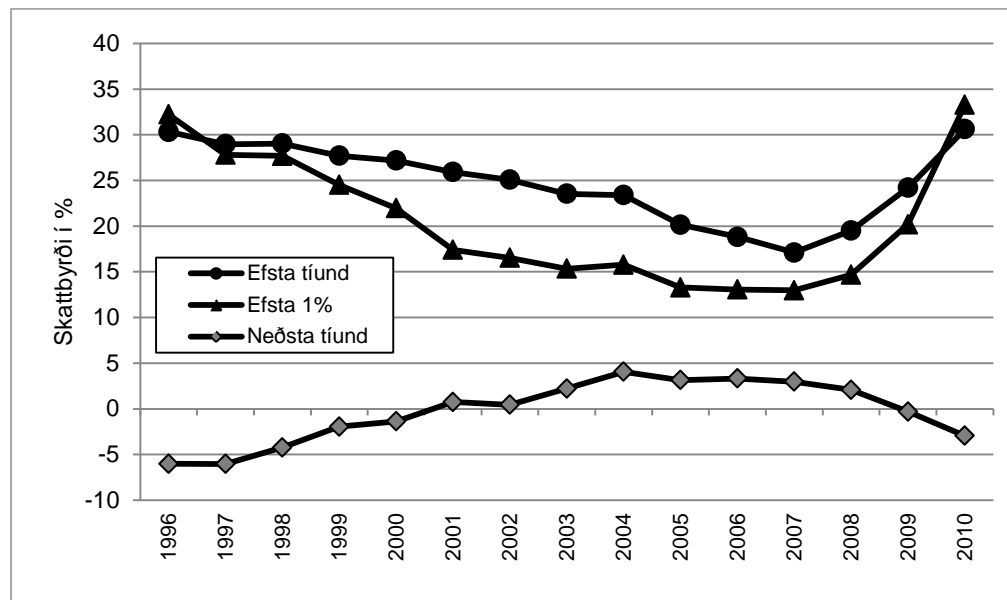
Heimild: Ríkisskattstjóri

Þróun skattbyrðarinnar endurspeglar í senn breytta álagningu, breytta frádrætti og þróun teknanna sjálfra. Stefna stjórnvalda stýrir í raun mestu um skattbyrðina frá ári til árs. Hækkun skattbyrði úr um 18% 1996 upp í um 22% árið 2004 er all mikil hækkun og lækkun úr 22% í um 19% árin 2009 og 2010 er einnig all mikil, þó hækkunin frá 1996 til 2004 hafi ekki að fullu gengið til baka. Það er mikilvægt innlegg í umræðu um áhrif hrunsins á lífskjörin hvernig skattbyrði fjölskyldna með miðtekjur þróaðist. Hún hefur sem sagt lækkað nokkuð eftir hrun en ekki hækkað, eins og stundum er haldið fram.

Mestu breytingarnar á skattbyrði fjölskyldna á Íslandi urðu þó nær jöðrum tekjustigans, þ.e. hjá hátekjuhópum og lágtekjuhópum, bæði fyrir og eftir hrun. Niðurstöður um raunverulega skattbyrði slíkra hópa eru sýndar á mynd 21. Tölurnar eru fyrir lægstu tíund fjölskyldna, þ.e. þau 10% fjölskyldna sem hafa lægstu tekjurnar, hæstu tíundina og svo fyrir það 1% fjölskyldna sem höfðu hæstu tekjurnar. Niðurstöðurnar sýna verulegar breytingar á skattbyrði þessara hópa á tímabilinu.

Ef við lítum fyrst á skattbyrði lágtekjufjölskyldna (lægstu 10% hjóna og sambúðarfólks) er ljóst að hún var að aukast stig af stigi frá 1997 til 2004, er hún náði hámarki (raunar var hún að aukast alveg frá 1995). Í byrjun tímabilsins var skattbyrði lágtekjufólksins neikvæð, þ.e. þessi hópur fékk meira frá skattinum en hann greiddi. Þar var um að ræða barnabætur og vaxtabætur. Skattbyrði lágtekjufólksins var neikvæð um -6% árið 1996 en náði hámarki 2004 í +4,1%. Skattbyrði lágtekjufólksins lækkaði lítillega 2005 og hélst á svipuðu róli út 2007 er hún tók aftur að lækka. Lækkun skattbyrðinnar varð síðan all mikil 2009 og 2010, er hún fór úr +2,1% 2008 í -3,0% 2010.

Skattbyrði lágtekjufólksins lækkaði þannig umtalsvert eftir hrun og varð aftur svipuð og verið hafði milli árána 1998 og 1999. Það er því ljóst að skatta- og bótastefnu stjórnvalda var beitt með markverðum hætti til að hlífa lágtekjufjölskyldum við neikvæðum áhrifum kreppunnar að hluta, með lækkun skatta og/eða hækkun bóta.



Mynd 21: Raunveruleg skattbyrði hátekjuhópa og lágtekjuhópa, frá 1996 til 2010.

Beinir skattar sem hlutfall heildartekna fyrir skatt, að frádrögnum barna- og vaxtabótum. Hjón og sambýlisfólk.

Heimild: Ríkisskattstjóri

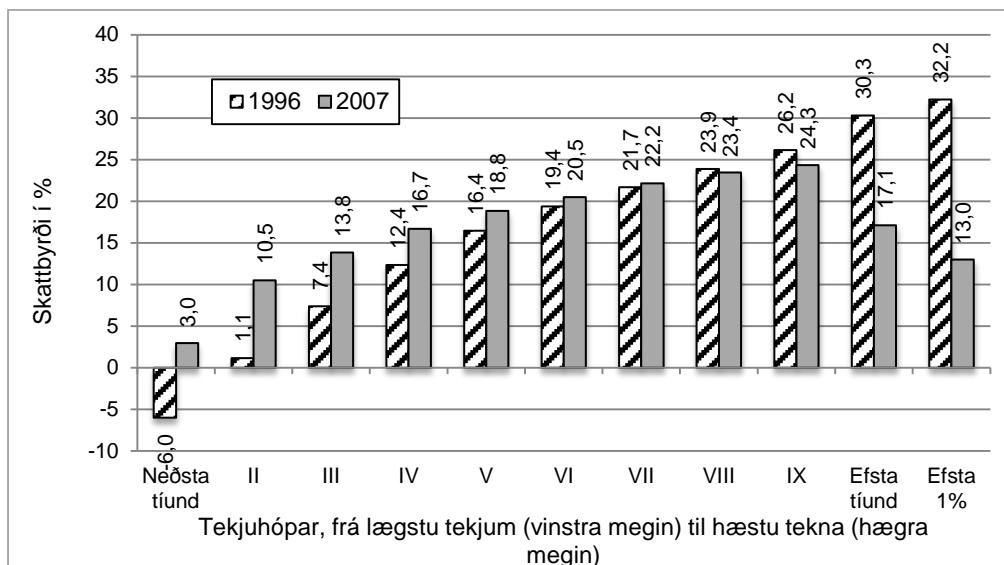
Breytingar á skattbyrði hátekjuhópanna eru hins vegar talsvert meira afgerandi. Skattbyrði tekjuhæsta tíundarhluta fjölskyldna (hæstu 10%) fór úr rúmlega 30% árið 1996 niður í 17,1% árið 2007. Hún lækkaði því um hátt í helming. Síðan jókst hún aftur frá og með 2008 og tók stórt stökk upp á við 2009 og 2010, upp á svipað stig og verið hafði 1996.

Ofurtekjuhópurinn, tekjuhæsta 1% fjölskyldna í landinu, fékk hins vegar enn meiri lækkun á skattbyrði sinni, frá 32,2% árið 1996 niður í 13% 2007. Skattbyrðin hjá þeim jókst síðan meira en hjá öðrum hópum árin 2009 og 2010 og fór í reynd í lok tímabilsins lítillega upp fyrir skattbyrðina sem verið hafði 1996, eða í 33,3%.

Stóraukinn hluti fjármagnstekna réð mestu um lækkun á skattbyrði hátekjuhópanna, en þær voru skattlagðar með minni álögum en aðrar tekjur. Einnig hjálpaði lækkun hátekjuskatts og eignaskatta við að draga niður skattbyrði hátekjufólksins.

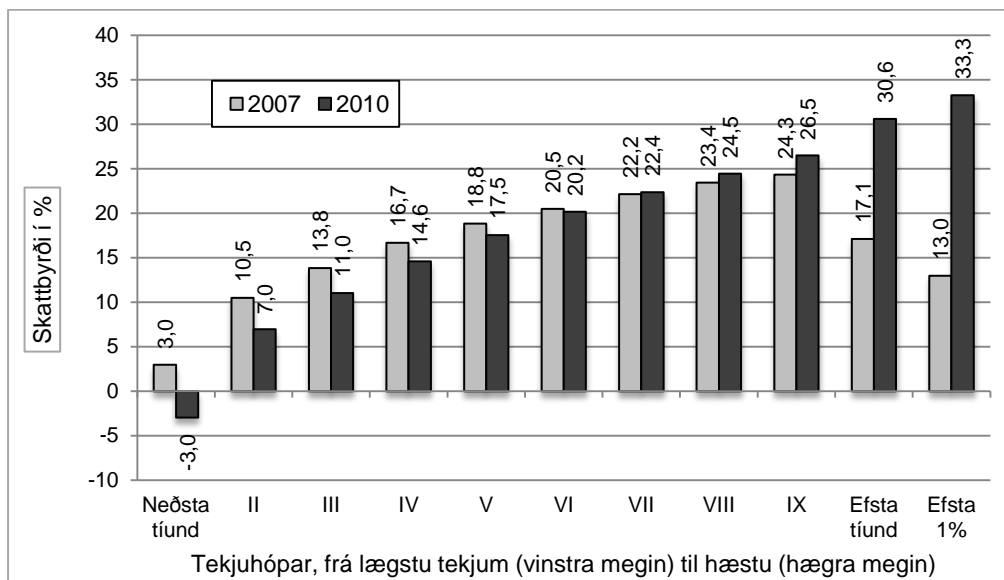
Raunveruleg skattbyrði hátekjufólks á Íslandi var orðin minni en í öðrum vestrænum ríkjum síðustu árin fyrir hrun. Hún var til dæmis markvert hærri í Bandaríkjunum þrátt fyrir lækkun ríkisstjórnar George W. Bush á sköttum hátekjufólks (Mishel o.fl. 2010; OECD 2011). Árið 2005 var raunveruleg skattbyrði tekjuhæsta eins prósent heimila í Bandaríkjunum rúmlega 30% (Mishel o.fl. 2010, bls. 71), en um 13% á Íslandi. Í öðrum OECD ríkjum er skattbyrði tekjuhæsta eins prósent heimila einnig oft á bilinu 28-50% (OECD, 2011: 363). Skattfríðindi hátekjufólks á Íslandi voru þannig orðin einstaklega mikil á árunum fyrir hrun.

Það er því ljóst að breytingar á tekjuskattkerfinu á Íslandi á áratugnum fram að hruni fluttu skattbyrði í stórum stíl frá hærri tekjuhópum yfir á lægri tekjuhópa. Það jók ójöfnuð í tekjuskiptingunni svo um munaði. Umskipti urðu frá og með árinu 2007 og sérstaklega eftir hrún, en þá var skattastefnunni breytt að verulegu leyti. Skattbyrði lægri tekjuhópa lækkaði þá á ný og skattbyrði hátekjuhópa urðu aftur svipuð og verið hafði árið 1996 eða fyrr.



Mynd 22: Skattbyrði ólíkra tekjuhópa 1996 og 2007. Beinir skattar sem % heildartekna í viðkomandi tekjuhópum, eftir álagningu og alla frádrætti. Hjón og sambúðarfólk.

Heimild: Ríkisskattstjóri bkuhhs



Mynd 23: Skattbyrði ólíkra tekjuhópa 2007 og 2010. Beinir skattar sem % heildartekna í viðkomandi tekjuhópum, eftir álagningu og alla frádrætti. Hjón og sambúðarfólk.

Heimild: Ríkisskattstjóri

Skatta- og bótastefnu stjórnvalda var þannig beitt til að draga úr neikvæðum áhrifum kreppunnar á afkomu lægri tekjuhópa eftir hrún, um leið og þyngri byrðar voru lagðar á hátekjuhópa, sem áður nutu óvenju mikilla skattfríðinda í samanburði við önnur OECD-ríki.

Á myndum 22 og 23 má sjá yfirlit um breytingar á skattbyrði í öllum tekjuhópum, annars vegar frá 1996 til 2007 og hins vegar umskiptin í þróun skattbyrðarinnar frá 2007 til 2010. Sýnd er raunveruleg skattbyrði í tíu jafn stórum hópum (tíundarhópar, þ.e. 10% fjölskyldna eru í hverjum, frá þeim tekjulægstu til tekjuhæstu hópanna) og að auki er sýnd skattbyrði tekjuhæsta 1% fjölskyldnanna, þ.e. hjá þeim allra tekjuhæstu.

Fyrri myndin (mynd 22) sýnir hvernig aukin raunveruleg skattbyrði tekjulægri hópanna var ekki bara bundin við tekjulægstu 10% fjölskyldna, heldur hafði skattbyrði allra hópanna I til VII aukist, mest þó í tekjulægri hópnum. Þetta þýðir að skattbyrði þeirra 70% heimila sem lægri tekjur höfðu hafði aukist frá 1996 til 2007. Á móti hafði skattbyrði þeirra 30% sem hæstu tekjurnar höfðu í reynd lækkað, langmest hjá þeim allra tekjuhæstu, efsta tíundarhópnum og enn frekar hjá efsta 1%-hópnum.⁹

Mynd 23 sýnir síðan algeran umsnúning í þróun skattbyrðarinnar eftir hrun. Þá jókst skattbyrði hærri tekjuhópa á ný og skattbyrði lægri tekjuhópanna lækkaði. Í reynd lækkaði skattbyrði hópa I til VI, þ.e. hjá þeim 60% fjölskyldna sem lægri tekjur höfðu. Sú hækkun á skattbyrði heimila sem mikið hefur verið gagnrýnd að undanfögnu bitnaði í reynd einungis á þeim 40% fjölskyldna sem hærri tekjur höfðu. Meirihluti heimila fékk lækkaða skattbyrði í tekjuskattinum.

Mest var aukning skattbyrðarinnar hjá þeim allra tekjuhæstu, þ.e. efsta tíundarhópnum og efsta 1% fjölskyldna sem allra hæstu tekjurnar höfðu. Þetta á við um beina skatta og eiga barna- og vaxtabætur, auk skattleysis-markanna, einnig þátt í þessum umskiptum.

Þessi umfjöllun sýnir á skýran hátt hvernig hin auknu jöfnunaráhrif breyttrar skatta- og bótastefnu áttu þátt í að gera tekjuskiptinguna aftur jafnari en verið hafði fyrir hrun. Þannig voru kjaraskerðingaráhrif hrunsins milduð hjá þeim tekjuhópum sem lægri tekjur höfðu, mest hjá þeim allra tekjulægstu.

IV.3 Háu tekjurnar hækkuðu langt umfram lægri tekjur fyrir hrun

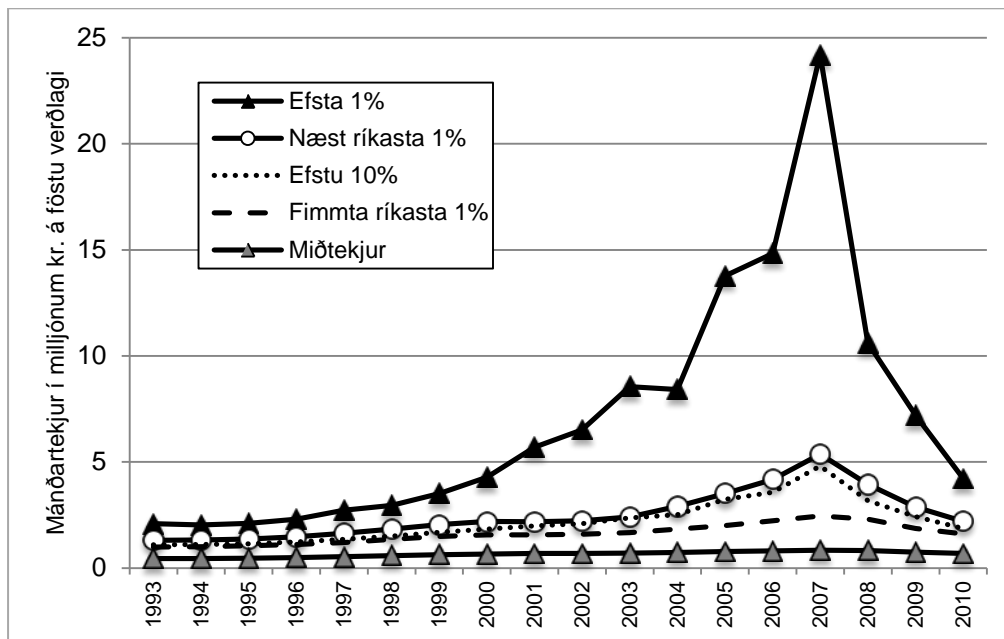
Ójöfnuður jókst ekki eingöngu vegna skatta- og bótastefnu stjórnvalda fram að hruni. Enn meiri áhrif höfðu óvenju miklar hækkanir tekna hátekjuhópa, ekki síst hækkanir fjármagnstekna, sem fóru í áður óþekktar hæðir með auknu frelsi og umsvifum á fjármálamarkaði og með hinum nýja lækkaða fjármagnstekjuskatti frá 1997.

Mynd 24 sýnir upphæðir heildartekna fjölskyldna (hjón og sambúðarfólk) á mánuði, á föstu verðlagi ársins 2010. Sýndar eru rauntekjur tekjuhæsta 1% fjölskyldna, næst tekjuhæsta 1% fjölskyldna, fimmta tekjuhæsta 1% fjölskyldna (hópur 95 af hundrað jafn stórum tekjuhópum) og meðaltal efsta tíundarhópsins (efstu 10%). Til samanburðar eru svo sýndar rauntekjur miðtekjuhópsins, þ.e. þeirra sem eru í miðju tekjustigans (neðsta línan á myndinni).

Myndin sýnir glögglega hvernig tekjur allra tekjuhæsta hópsins (efsta 1% fjölskyldna) hækkuðu mjög langt umfram alla aðra í samfélaginu. Tekjur þess

⁹ Í fyrri rannsókn sem miðaði við tímabilið frá 1995 til 2005 sýndi Stefán Ólafsson (2007) að skattbyrði nærri 90% fjölskyldna hafði aukist á því tímabili, þ.e. skattbyrði allra annarra en tekjuhæstu 10% fjölskyldnanna hafði í reynd aukist. Þetta fólk greiddi stærri hluta af heildartekjum sínum í beina skatta (tekju- og eignaskatta).

hóps fóru úr rúmum 2 milljónum á mánuði 1993 upp í rúmlega 24 milljónir á mánuði 2007, á hápunkti bóluhagkerfisins fyrir hrun. Næst ríkasta 1% fór úr rúmlega 1,2 milljónum á mánuði í rúmlega 5,4 milljónir 2007. Hæstu tekjurnar voru þannig í mikilli sérstöðu. Miðtekjuhópurinn (neðsta línan á myndinni) fór hæst í nálægt 700.000 krónur á mánuði í fjölskyldutekjur árið 2007 og hafði fengið mun minni tekjuhækkanir en hátekjuhóparnir. Gríðarlegar hækkanir á hæstu tekjum voru þannig stór hluti hins aukna ójafnaðar sem varð á árunum fram að hruni.

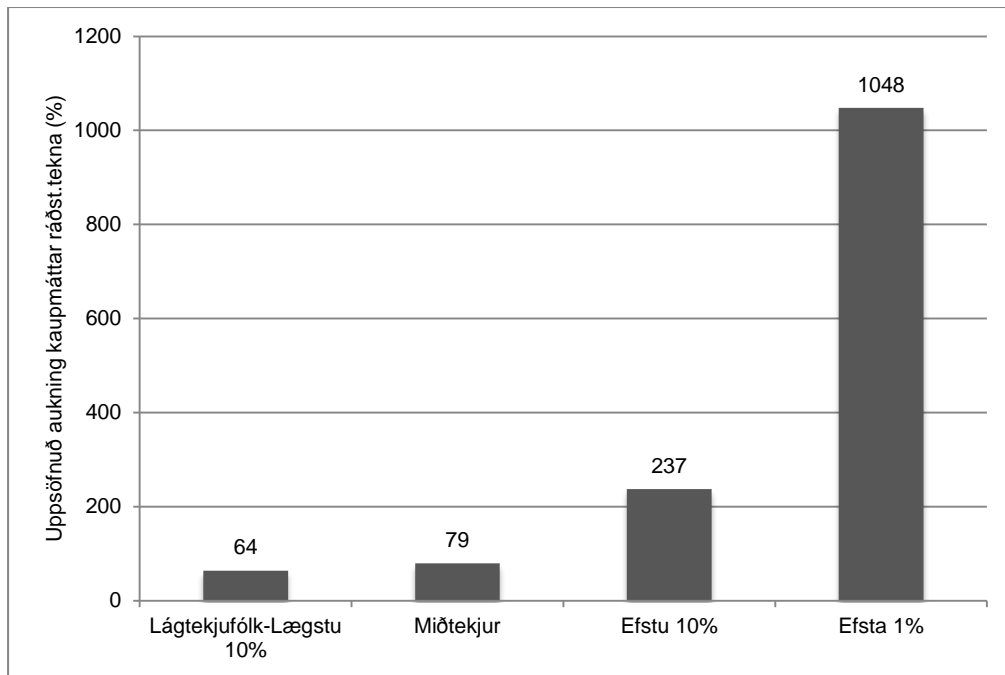


Mynd 24: Tekjur hátekjufólks 1993-2009. Upphæðir fjölskyldutekna á mánuði, á verðlagi ársins 2010. Heildartekjur hjóna og sambúðarfólks fyrir skatt; allar skattskyldar tekjur meðtaldar.

Heimild: Ríkisskattstjóri

Mynd 25 sýnir nánar þessa þróun með útreikningi á hækkun rauntekna viðkomandi hópa í heild á tímabilinu frá 1995 til 2007 (uppsöfnuð prósentu). Sýnd er aukning kaupmáttar heildartekna tekjuhæsta 1% hópsins, tekjuhæstu 10 prósentanna og til samanburðar eru svo kjarabætur miðtekjuhópsins og lágtekjuhópsins (tekjulægstu 10% fjölskyldna).

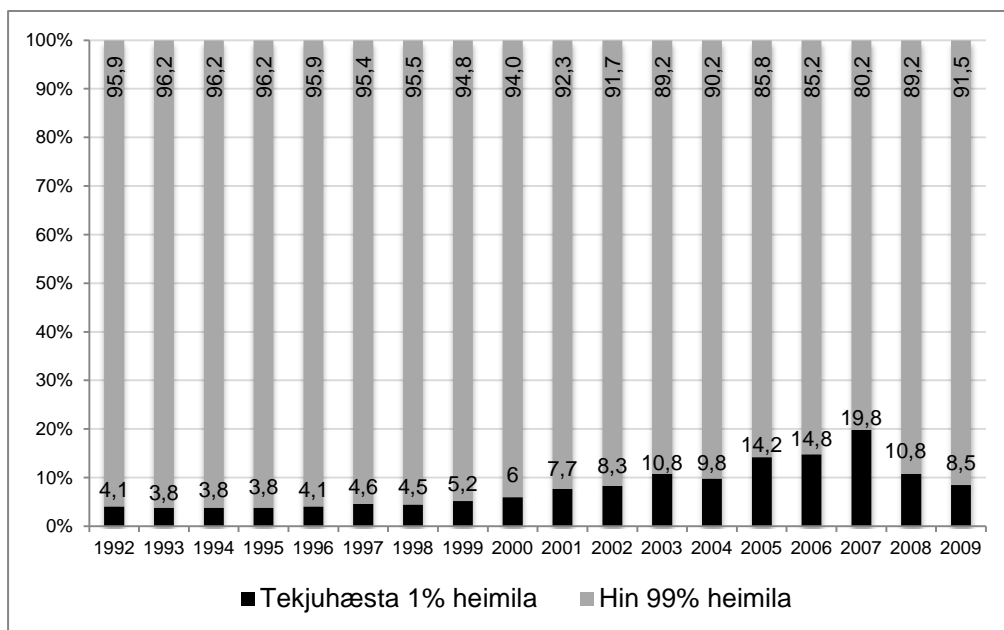
Á meðan heildartekjur hæsta 1% fjölskyldnanna hækkuðu um 1048%, sem jafngildir um 23% kaupmáttaraukningu á hverju ári að jafnaði, þá hækkuðu rauntekjur efsta tíundarhópsins um 237% (um 13% á ári að meðaltali), en tekjur miðtekjuhópsins hækkuðu um 79% og lágtekjufólkið fékk minnstu hækkunina, eða um 64% á tímabilinu öllu, sem er um 4,2% á ári að meðaltali. Þetta er allt miðað við heildartekjur fyrir skatt. Skattar lækka eða hækka hinar árlegu hækkanir frá því sem hér er sýnt. Breytt skattbyrði tekjuhópanna á tímabilinu magnar hlutfallslegan mun breytinga hjá lágstu og allra hæstu hópunum.



Mynd 25: Aukning kaupmáttar heildartekna í hátekjuhópum, miðtekjuhópi og lágtekjuhópi, á tímabilinu öllu frá 1995 til 2007, þ.e. samanlagt á 12 árum (m.v. fast verðlag; hækkun í %).

Heimild: Ríkisskattstjóri

Þessi þróun felur auðvitað í sér að allra tekjuhæsti hópurinn, tekjuhæsta eitt prósent heimila, tók til sín sífellt stærri hluta heildartekna heimilanna í landinu, eins og sýnt er á mynd 26.



Mynd 26: Tekjuhlutdeild hæsta eins prósentis heimila og hinna 99 prósentanna, 1992 til 2009.

Heimild: Ríkisskattstjóri

Hluttur allra tekjuhæsta hópsins fór úr 3,8 prósent af heildartekjum heimilanna árið 1995 upp í 19,8 prósent árið 2007, áður en hann lækkaði aftur í 8,5

prósent árið 2009. Að sama skapi lækkaði það sem kom í hlut hinna 99 prósent heimilanna úr rúmlega 96% í rúmlega 80%, eins og myndin sýnir.

Eins og áður var nefnt, þá léku verulega auknar fjármagnstekjur stórt hlutverk í hækkingu tekna hærri tekjuhópanna. Það er skoðað nánar í næsta hluta skýrslunnar.

IV.4 Þáttur fjármagnstekna í ójafnaðarþróuninni

Fjármagnstekjur samanstanda af arðgreiðslum úr fyrirtækjum, söluhagnaði eigna (hlutabréfa og annarra eigna, sem er stór tekjuliður hjá þeim er braska á fjármálamarkaði), vaxtatekjum af innistæðum í bönkum og ávöxtunarsjóðum, auk leigutekna. Ekki er talin með reiknuð húsaleiga þeirra sem búa í eigin húsnæði. Arðgreiðslur og söluhagnaður jukust verulega eftir upptöku hins nýja fjármagnstekjuskatts 1997 og með bættri afkomu fyrirtækja, meðal annars vegna lækkunar tekjuskatta á hagnað fyrirtækja. Söluhagnaður hlutabréfa stórkjóst eftir aldamótin með vaxandi umsvifum fjármálageirans og sívaxandi braski á hlutabréfamarkaði, oft með lánsfé. Slíkt leiddi til ofurskuldsetningar, mest í bönkum og fyrirtækjum (Skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis 2010; Róbert Aliber og Gylfi Zoega 2011; Stefán Ólafsson 2011a).

Hin mikla skuldsetning sem fylgdi stóru aukningu braski og spákaupmennslu var einmitt stór þáttur í áhættunni sem fylgdi bóluhagkerfinu og leiddi til hrunsins í kjölfarið. Óhætt er þannig að segja að bóluhagkerfinu hafi fylgt gríðarleg aukning fjármagnstekna sem fóru að langstærstum hluta til tekjuhæstu hópanna í samfélaginu. Ofpenslunni og spákaupmennskuhagkerfinu fylgdi þannig gríðarlegur hagnaður fyrir tekjuhæstu hópana í samfélaginu, eins og sýnt var hér að framan. Það var einmitt þessi hagnaðarvon, sumir segja græðgi, sem setti þjóðarþúið á hliðina. Mikilvægt er að hafa í huga að ákveðnir þjóðfélagshópar högnuðust gríðarlega á þessari þróun, einkum tekjuhæstu 5 til 10% þjóðarinnar. Sami hópur naut til viðbótar hinna sérstöku skattfríðinda sem sýnd voru hér að framan.

Tafla 2 sýnir hlut fjármagnstekna af heildartekjum fyrir skatt í ólíkum tekjuhópum. Þar má glögglega sjá hvernig fjármagnstekjur urðu sífellt stærri hluti heildartekna hjá tekjuhæsta tíundarhópnum og enn skýrar hjá tekjuhæsta 1% hópnum, þeim allra tekjuhæstu.

Eins og taflan sýnir þá urðu litlar breytingar á hlut fjármagnstekna í heildartekjum flestra lægri tekjuhópanna á árunum til 2007, í reynd hjá hópum I til VIII, eða hjá þeim 80-85% fjölskyldna sem lægri tekjurnar höfðu. Það var fyrst og fremst hjá tekjuhæstu 15-20% fjölskyldna sem umtalsverðar aukningar á fjármagnstekjum gætti, því meira sem ofar í tekjustigann var farið. Þannig léku fjármagnstekjur verulega stórt hlutverk í að hækka heildartekjur hæsta 1%-hópsins. Þar hafði hlutdeildin verið hæst fyrir og jókst síðan langmest, eða úr 13,0% heildartekna árið 1994 og upp í 86,1% árið 2007.

Frá 2005 til 2007 voru fjármagnstekjur meira en 80% af heildartekjum tekjuhæsta hópsins. Aðrar tekjur skiptu þann hóp litlu máli. Þetta skýrir stærstan hluta af lækkun á skattbyrði þessa hóps, því fjármagnstekjur báru lægri skattbyrði en atvinnutekjur og lífeyristekjur.

Tafla 2: Hlutdeild fjármagnstekna af heildartekjum fyrir skatt. Allar tekjur meðtaldar. Greint eftir tíu jafn stórum tekjuhópum, frá lægstu 10% heimila (hópur I) til tekjuhæstu 10% (hópur X) og til efsta 1% heimilanna. Tölurnar sýna hlutfall fjármagnstekna af heildartekjum viðkomandi tekjuhóps á viðkomandi ári. Hjón og sambúðarfólk.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Efsta 1%	Meðaltal
1993	2,4	2,2	2,2	1,8	1,4	1,4	1,3	1,6	1,7	6,6	19,6	2,8
1994	1,9	1,9	1,7	1,4	1,2	1,0	1,1	1,2	1,4	4,6	13,0	2,0
1995	2,1	2,1	1,8	1,4	1,3	1,1	1,3	1,3	1,5	5,3	16,5	2,3
1996	2,3	2,5	2,0	1,8	1,4	1,3	1,4	1,5	1,8	7,0	20,4	2,9
1997	3,0	3,4	3,0	2,4	2,1	1,7	2,1	2,2	2,8	14,0	38,2	5,0
1998	3,3	3,8	3,1	2,4	1,9	2,0	2,0	2,2	2,6	12,9	35,2	4,8
1999	3,9	4,7	3,7	3,1	2,8	2,7	2,8	3,1	4,0	19,4	48,4	7,1
2000	4,6	5,3	4,1	3,1	3,1	2,9	3,1	3,7	5,1	23,2	56,3	8,5
2001	4,5	5,3	4,1	3,2	2,8	2,9	2,6	3,1	4,3	28,2	71,7	9,7
2002	4,1	4,7	3,7	3,1	2,5	2,5	2,7	3,0	4,0	29,7	72,7	10,1
2003	3,8	4,8	4,0	3,5	3,1	2,9	3,1	3,4	5,0	36,4	78,4	12,8
2004	4,0	4,7	4,1	3,7	3,4	3,7	4,0	4,4	6,4	38,6	77,3	14,1
2005	4,5	5,4	4,5	3,5	3,7	3,8	3,8	5,1	7,4	49,6	85,2	19,4
2006	4,8	6,3	5,4	4,4	4,4	4,4	5,1	6,3	9,8	53,3	85,2	22,0
2007	5,1	6,9	5,8	4,6	5,0	5,5	5,6	7,2	10,9	61,1	86,1	28,2
2008	9,3	10,5	9,5	8,4	7,9	7,6	8,4	9,8	13,7	46,7	76,6	20,9
2009	8,4	9,6	8,7	7,4	6,5	6,6	6,7	7,2	9,4	35,7	72,0	15,3
2010	6,6	6,6	6,0	4,8	4,2	4,0	3,8	4,3	5,2	18,1	46,9	8,0

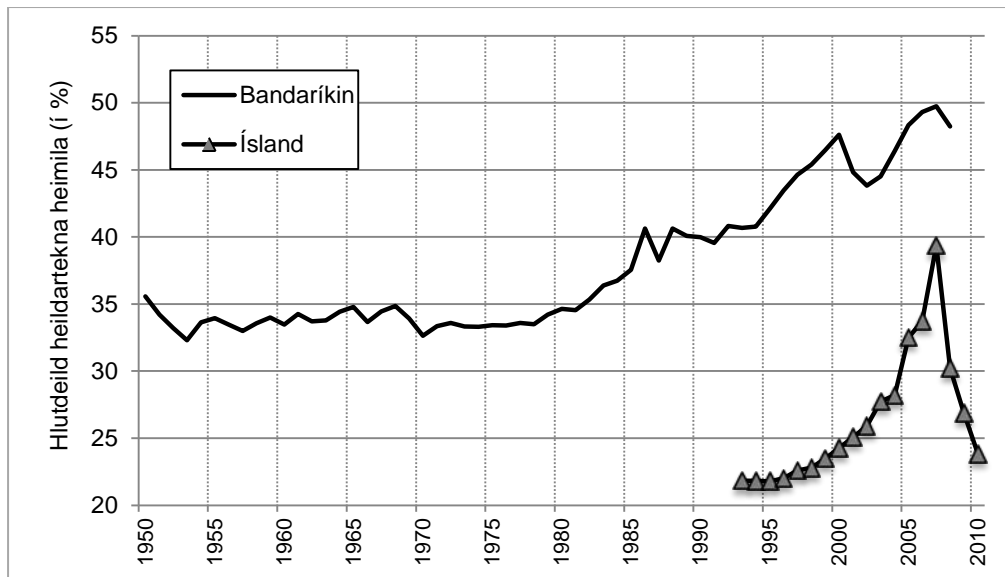
Heimild: Gögn Ríkisskattstjóra

Hjá tekjuhæsta tíundarhópnum (hópi X) fóru fjármagnstekjur úr um 4.6% árið 1994 og upp í 61.1% að jafnaði árið 2007. Þessi þróun var mikið nýmæli á Íslandi og lék stórt hlutverk í að breyta tekjuskiptingunni til verulega aukins ójafnaðar. Vægi fjármagnstekna varð meira en í flestum vestrænum þjóðfélögum sem gögn eru til um, einmitt vegna þess að íslenska bóluhagkerfið varð óvenju stórt og spákaupmennskan líka óvenju umfangsmikil (OECD 2011).

Önnur ályktun sem draga má af þessum stóraukna hlut fjármagnstekna í heildartekjum hátekjufólks er sú, að ef horft er framhjá hluta fjármagnstekna (t.d. söluhagnaði eða arðgreiðslum), eins og sumir vilja gera, þá er horft framhjá stærstum hluta tekna mestu hátekjuhópanna í samfélaginu. Hvaða meiningu hafa mælingar á þróun og dreifingu tekna sem undanskilja svo stóran hluta háu teknanna í samfélaginu?

IV.5 Ójafnaðarþróunin á Íslandi og í Bandaríkjunum

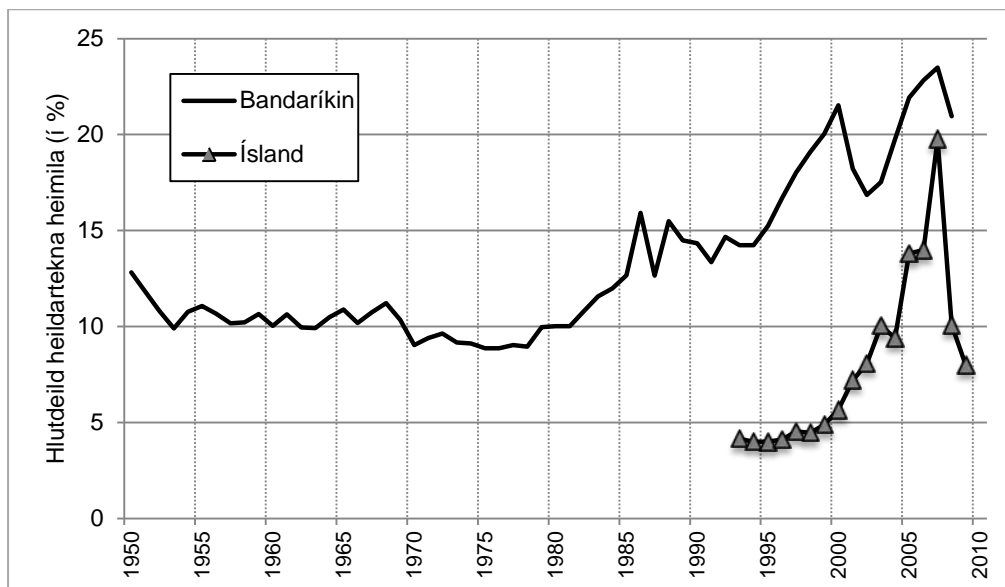
Eins og fram kom í umfjölluninni um aukningu ójafnaðar á Íslandi hér að framan, þá var aukning Gini ójafnaðarstuðlanna meiri á Íslandi frá 1995 til 2007 en áður hefur sést á Vesturlöndum og þó víðar væri leitað. Hér skoðum við þá þróun nánar með samanburði við Bandaríkin annars vegar og önnur norræn ríki hins vegar.



Mynd 27: Hlutdeild tekjuhæstu 10% fjölskyldna af heildartekjum í Bandaríkjunum og á Íslandi. Heildartekjur fyrir skatt; allar skattskyldar tekjur meðtaldar.

Heimild: Ríkisskattstjóri og <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes/>

Mynd 27 sýnir glögglega hvernig tekjuhlutdeild tekjuhæstu 10% fjölskyldna þróaðist á Íslandi í samanburði við Bandaríkin. Hluttur þessa hóps fór úr tæplega 22% heildartekna fyrir 1995 í tæplega 40% árið 2007 á Íslandi. Hlutdeild sama hóps í Bandaríkjunum hafði byrjað að aukast á stjórnartíma Ronalds Reagans upp úr 1980 og fór þá úr um 33% í tæplega 50% árið 2007. Þróunin á Íslandi var þannig mun örari en í Bandaríkjunum, sem þó þótti sérstök og umdeilanleg víða á Vesturlöndum (Bartels 2008; Salverda o.fl. 2009).



Mynd 28: Hlutdeild tekjuhæsta 1% heimila af heildartekjum í Bandaríkjunum og Íslandi. Heildartekjur fyrir skatt; allar skattskyldar tekjur meðtaldar.

Heimild: Ríkisskattstjóri og <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes/>

Miðað við hraðann á aukningu ójafnaðar sem var hér á árunum eftir einkavæðingu bankanna, frá 2003, hefði ekki þurft mörg ár af sömu þróun til

viðbótar svo Ísland hefði náð álíka miklum ójöfnuði í tekjuskiptingu og tíðkast í Bandaríkjunum, en þar er ein ójafnasta tekjuskiptingin í hagsælu vestrænu ríkjunum og hefur svo lengi verið.

Ef litið er til tekjuhæsta 1% fjölskyldna er þróunin enn meira afgerandi, eins og sjá má á mynd 28. Tekjur ofurtekjuhópsins á Íslandi nálgast tekjuhlutdeild samsvarandi hóps í Bandaríkjunum jafnvel enn meira en meðaltekjur hæsta tíundarhópsins. Hér fór hlutur hæsta 1% fjölskyldna úr um 4% heildartekna fyrir 1995 upp í tæplega 20% árið 2007, þegar hlutdeild samsvarandi hóps í Bandaríkjunum var 23,5%. Litlu munaði á tekjuhlutdeild ofurtekjuhópna á Íslandi og í Bandaríkjunum á því ári.

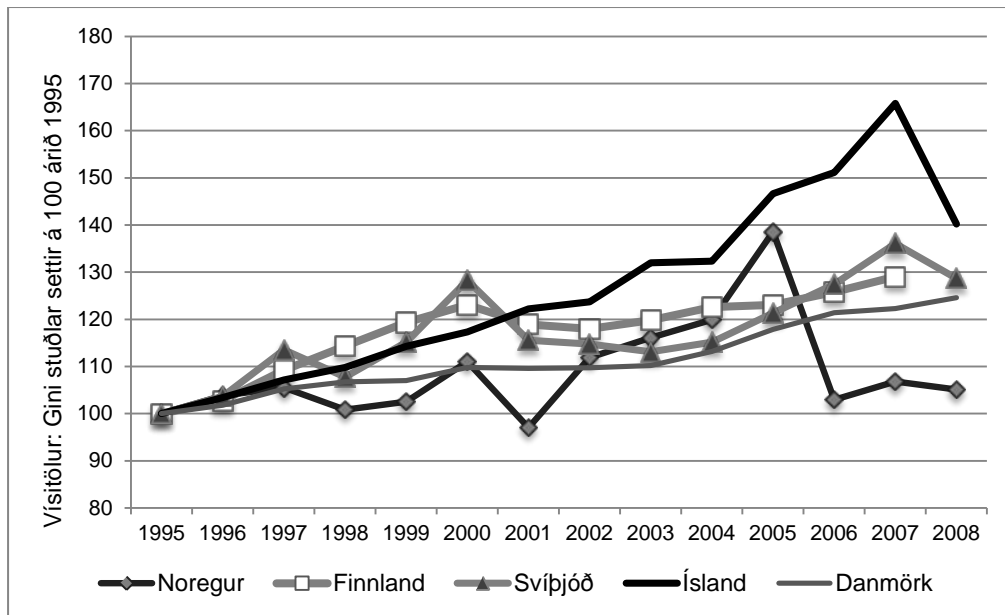
Á báðum myndunum má svo sjá hvernig tekjuhlutdeild hátekjuhópna lækkaði stórlega aftur eftir hrun á Íslandi og raunar mun meira en tekjuhlutdeild samsvarandi hópa í Bandaríkjunum. Hlutdeild hæsta tíundarhópsins lækkaði úr tæplega 40% 2007 niður í tæplega 24% árið 2010. Hjá hæsta 1%-hópnum fór tekjuhlutdeildin á Íslandi úr tæplega 20% niður í tæplega 8%. Lækkun fjármagntekna skýrir stærstan hluta þessara breytinga, enda er þarna um að ræða heildartekjur fyrir skatta. Aukin skattbyrði hátekjufólks á Íslandi lækkaði hlutdeild hátekjuhópna enn frekar en slíkrar þróunar gætti lítt í Bandaríkjunum, enda hafa hátekjuskattar ekki verið hækkaðir þar á bæ eins og hér varð eftir hrun.

Myndir 27 og 28 undirstrika hversu sérstök og einstæð ójafnaðarþróunin á Íslandi var fram að hruni. Á sama hátt sýna þær mikil umskipti í kjölfar hrunsins, þó tekjuhlutdeild hæstu tekjuhópna hafi ekki rýrnað að fullu til þess stigs sem var fyrir upphaf ójafnaðarþróunarinnar er hófst 1995. Þannig var tekjuhlutdeild efsta 1% fjölskyldna árið 2010 svipuð og verið hafði árið 2002, sem var þó umtalsvert hærra en hafði verið 1995.

IV.6 Ójöfnuður jókst mun meira á Íslandi en í öðrum vestrænum ríkjum

Eins og fram kom í umfjöllun hér að framan um aukningu ójafnaðar í tekjuskiptingunni, þá jókst Gini ójafnaðarstuðullinn mun örar hér frá 1995 til 2007 en dæmi eru um í öðrum vestrænum þjóðfélögum á síðustu áratugum. Hin mikla aukning ójafnaðar sem varð í Bandaríkjunum eftir 1980 gerðist á mun lengri tíma og var því hægari en á Íslandi. Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að þegar sagt er að ójöfnuður á Íslandi hafi aukist hraðar en annars staðar þá var all algengt í OECD-ríkjunum að tekjuskipting yrði ójafnari eftir 1980, m.a. í kjölfar stefnubreytinganna í Bretlandi og Bandaríkjunum sem urðu með tilkomu aukinnar frjálshyggjuáherslu, sem einkenndi ríkisstjórnir Margrétar Thatchers og Ronald Regans. Þau áhrif breiddust út til annarra aðildarríkja OECD.

Tekjuskipting norrænu þjóðanna varð einnig ójafnari, en það gerðist seinna en í mörgum OECD-ríkjum, þ.e. einkum eftir 1995. Norrænu þjóðirnar voru fyrir með jöfnustu tekjuskiptingu sem tíðkaðist meðal hagsælli þjóðanna. Þegar ójöfnuður jókst þar varð það sem sagt úr stöðu mesta jafnaðar. Einnig á Íslandi. Þó aukning ójafnaðar í skandinavísku löndunum frá 1995 hafi verið örari en í OECD-ríkjunum að jafnaði þá héldu þessar þjóðir stöðu sinni í hópi hinna jafnari þjóða, þrátt fyrir aukninguna (OECD 2011).



Mynd 29: Þróun tekjuójafnaðar á Norðurlöndum frá 1995 til 2008. Aukning Gini ójafnaðarstuðla fyrir ráðstöfunartekjur heimila, þar sem allar skattskyldar tekjur eru meðtaldar (Vísitölur: 1995=100).

Heimild: Fritzell o.fl. 2012.

Á mynd 29 sýnum við hvernig ójöfnuður jókst í norrænu ríkjunum fimm frá og með 1995 til 2008. Gögnin koma úr nýrri rannsókn þekktra norrænna sérfræðinga á sviði tekjuskiptingarrannsókna og ná til allra skattskyldra tekna í öllum löndunum (söluhagnaður meðtalinn). Gini ójafnaðarstuðlarnir eru settir á 100 árið 1995 og línurnar sýna þannig vöxt þeirra frá ári til árs, sem er góður mælikvarði á hraðann í aukningu ójafnaðarinnar.

Eins og mynd 29 sýnir var aukningin á Íslandi frá 1995 til 2000 rétt yfir meðaltali fyrir allar norrænu þjóðirnar en árið 2001 fór Ísland framúr hinum norrænu þjóðunum og var með mun meiri aukningu ójafnaðar allt til ársins 2007. Á árinu 2008 var Ísland enn talsvert fyrir ofan hinar þjóðirnar þó umsnúningurinn væri þá þegar hafinn, með lækkun fjármagnstekna.

Athyglisvert er við þróunina í hinum löndunum að hún er ekki samfelld heldur koma nokkur tímabundin stökk til aukins ójafnaðar sem svo ganga til baka. Þannig var þróunin í Svíþjóð og Finnlandi frá 1997 til 2000, er tímabundnu hámarki var náð. Þetta var samhliða upplýsingatæknibólunni sem gætti til aldamótanna, en Svíar og Finnar voru öflugir þátttakendur í henni. Frá og með 2003 hófst aftur þróun til aukins ójafnaðar í þessum tveimur löndum er stóð fram að fjármálakreppunni. Svíar náðu toppi árið 2007, sem þó var mun minni en toppur Íslendinga það árið.

Þróunin í Noregi er einnig sérstök um margt. Þó þar næðist toppur árið 2000 var hann mun lægri en hjá hinum þjóðunum að Danmörku undanskilinni. Síðan gekk þróunin til baka en frá 2002 varð aftur aukning sem svo tók mikið stökk uppávið árið 2005. Sú mikla aukning sem varð á ójöfnuði það árið gekk svo mjög langt til baka strax árið 2006 og var Noregur þá kominn með lægri Gini stuðul en allar hinar þjóðirnar og hélst það svo til 2008.

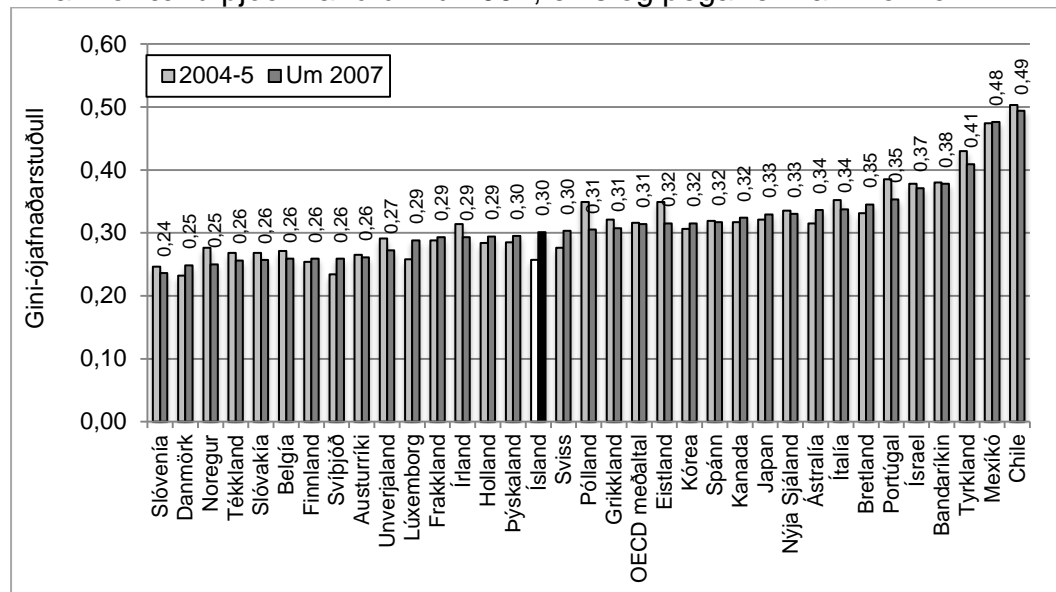
Hin óvenjulega mikla hækkun í Noregi árið 2005 tengdist breytingum á skattlagningu fjármagnstekna sem tilkynnt var með fyrirvara að tæki gildi 2006 og gátu fjármagnseigendur því leyst út fjármagnstekjur árið 2005 á lægri skatti en gilda skyldi í framhaldinu. Þetta jók mjög fjármagnstekjur það árið en þær

auka mjög ójöfnuðinn því þær koma í mestum mæli til hátekjuhópanna, rétt eins og á Íslandi. Þetta var því að vissu leyti einangrað atvik sem virðist ekki hafa sett varanlegt mark á tekjuskiptinguna. En ljóst er af þessu að ójöfnuðurinn á Íslandi jókst mun örar en á hinum Norðurlöndunum frá og með árinu 2001, þ.e. þegar allar skattskyldar tekjur eru meðtaldar.

Næst skoðum við samanburð ójafnaðar í OECD-rikinum árin 2004 og 2007 (fyrir einstaka lönd eru tölurnar fyrir næstu aðliggjandi ár), úr nýrri úttekt samtakanna á tekjuskiptingu í aðildarríkinum (OECD 2011).

Gögnin á mynd 30 eru án þess hlutar fjármagnstekna sem kallast söluhagnaður (e: *capital gains*; sem var um helmingur fjármagnstekna á Íslandi á þessu tímabili). Tölurnar vanmeta því umfang ójafnaðarins sem því nemur, enda er söluhagnaður hlutabréfa og annarra eigna almennt algengastur í hæstu tekjuhópunum, eins og sýnt var að framan. Á Íslandi var hlutur fjármagnstekna og sérstaklega söluhagnaðar óvenju mikill, vegna óvenju mikillar spákaupmennsku í hinu óvenju stóra bóluhagkerfi sem hér var. Því má ætla að vanmat ójafnaðar á Íslandi í þessum tölum OECD sé meira en hjá flestum hinna þjóðanna.

Tölur OECD sýna Ísland með Gini stuðul upp á 0,30 árið 2007, sem er svipað ójafnaðarstig og fram kom á mynd 18 hjá okkur hér að framan (þ.e. Gini stuðull fyrir ráðstöfunartekjur án söluhagnaðar). Það er því ljóst að ef allar fjármagnstekjur væru með taldar væri Ísland með vel yfir 0,40 það árið og þar með í félagsskap með mun ójafnari löndum. Gögn OECD sýna líka að ójöfnuðurinn hafði vaxið ört á Íslandi frá 2004, enda var Ísland langt fyrir ofan hinar norrænu þjóðirnar á árinu 2007, eins og þegar er fram komið.



Mynd 30: Tekjuójöfnuður í OECD-rikinum um 2004 og 2007. Gini stuðlar. Ráðstöfunartekjur að undanskildum söluhagnaði (*capital gains*); fjölskyldutekjur á fjölskyldumeðlim (equivalized).
Heimild: OECD 2011

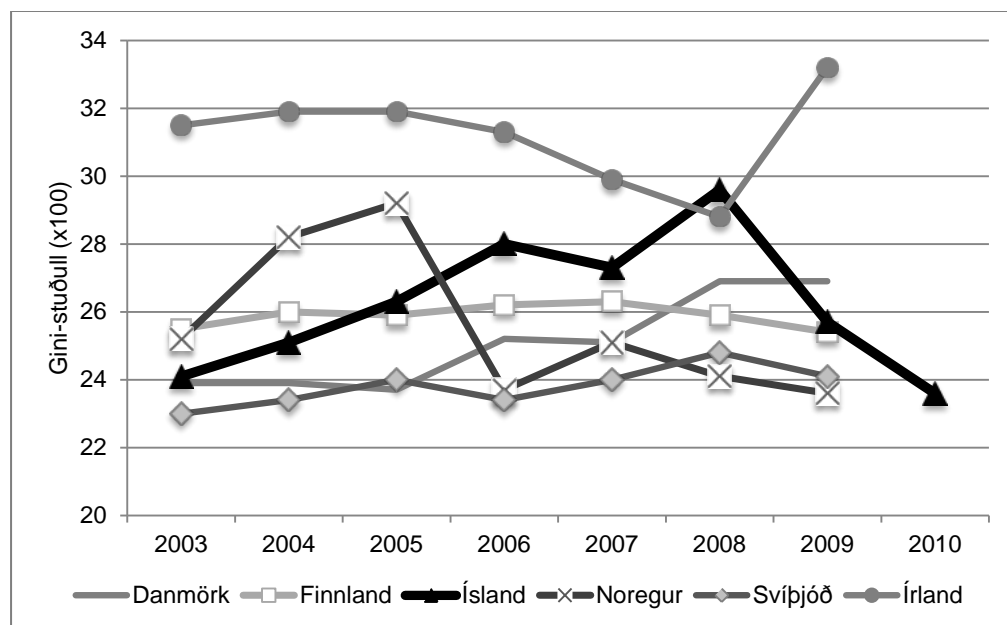
Þessar niðurstöður OECD eru í samræmi við niðurstöður Hagstofu Íslands, sem birtar eru í skýrslum Hagstofunnar um “Lágtekjumörk og tekjuskiptingu”. Þær kannanir byggja á úrtaki, ólíkt þeim gögnum sem við notum mest í skýrslunni (þ.e. upplýsingum um alla skattgreiðendur) og ná þær til tímabilsins frá 2003 til 2010. Samkvæmt þeim gögnum var Ísland í hópi jafnari þjóða

2003, ásamt skandinavísku löndunum (sem höfðu þó aukið ójöfnuð á svipaðan hátt og Ísland frá 1995 til 2001).

Kannanir Hagstofunnar sýna einnig að ójöfnuðurinn á Íslandi jókst frá 0,24 upp í 0,30, eða um 25% á aðeins fjórum árum. Það er óvenju hratt og í samræmi við niðurstöður okkar, bæði í fyrri rannsóknum og í umfjölluninni við myndir 17 og 18 hér að framan. Ísland fór úr þeirri stöðu að vera með eina jöfnustu tekjuskiptinguna, þ.e. í einu af efstu sætunum í samanburði á jöfnuði samkvæmt lífskjarakönnunum Eurostat og Hagstofu Íslands upp í að vera í 18. sæti (Hagstofa Íslands 2012). Það er án þess að fjármagnstekjurnar séu taldar með nema að um það bil hálfu leyti, svo ljóst má vera að þar er um vanmat ójafnaðar að ræða.

Mynd 31 sýnir samanburð á Gini stuðlum úr þessum gögnum Hagstofunnar og Eurostat fyrir Norðurlöndin og Írland, frá 2003 til 2009 (2010 fyrir Ísland). Samkvæmt þessum gögnum fer Ísland seinna fram úr hinum Norðurlöndunum í ójafnaðarþróuninni en þegar allar skattskyldar tekjur eru teknar með (eins og gert var á mynd 29), þ.e. árið 2006 í stað 2001. Hér er því augljóslega um vanmat ójafnaðarþróunarinnar á Íslandi að ræða og meira en í hinum löndunum, enda voru áhrif bóluhagkerfisins mun stærri á Íslandi, nema þá helst á Írlandi.

Írland sem fyrir hafði mun meiri ójöfnuð en norrænu löndin fór öndverða leið við Ísland, bæði fyrir og eftir hrun. Síðustu árin fyrir hrun var tekjuskiptingin þar að jafnast en eftir hrun, þ.e. 2009, verður hún mun ójafnari, einmitt þegar tekjuskiptingin á Íslandi jafnast verulega. Þarna gæti áhrifa af ólíkum stjórnvaldsaðgerðum, sem fela í sér að lægri tekjuhópum hefur síður verið hlíft við kjaraskerðingum á Írlandi en varð á Íslandi.



Mynd 31: Gini stuðlar fyrir Norðurlöndin 2003-2009 (2010 fyrir Ísland). Ráðstöfunartekjur á fjölskyldumeðlim (equivalized), án söluhagnaðar. Gini stuðullinn er hér margfaldaður með 100.

Heimild: Hagstofa Íslands og Eurostat

Nýjasta könnun Hagstofunnar á tekjuskiptingunni, sem birt er í skýrslunni "Lágtekjumörk og tekjudreifing 2011", sem kynnt var fyrir skömmu, sýnir sömuleiðis að umskiptin í átt til jafnaðar á ný eftir hrun eru mikil. Ísland er

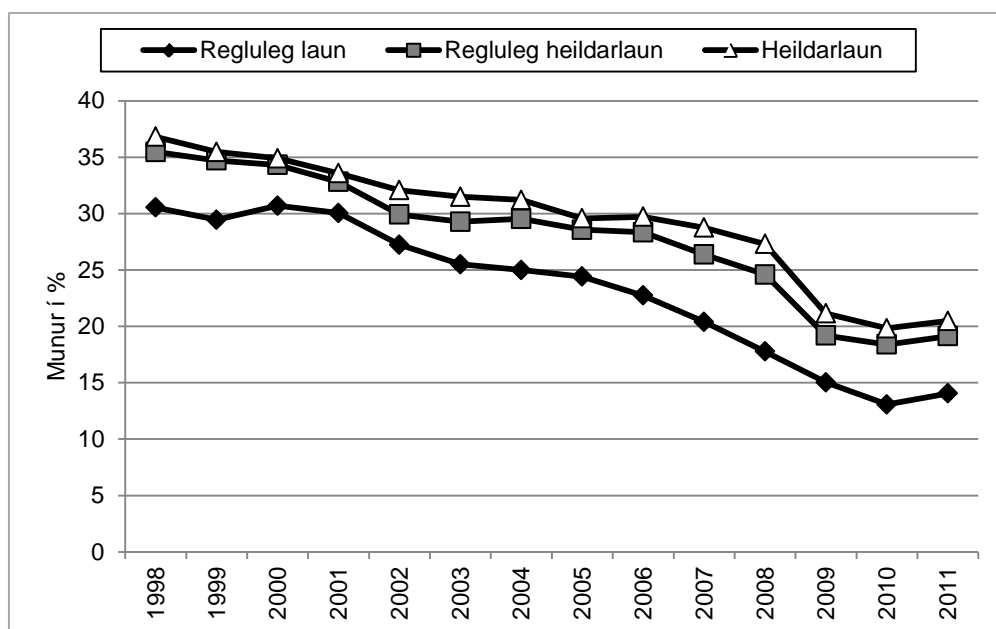
tekjuárið 2010 (skattár 2011) komið aftur niður í áttunda sæti úr því átjándi þegar ójöfnuðurinn var mestur. Hagstofan kynnti þau umskipti með tilvísun til þess að tekjuskiptingin hafi ekki verið jafnari árið 2010 frá því mælingar Hagstofunnar hófust árið 2003 (könnunarárið var 2004 en tekjurnar eru fyrir 2003). Allt ber þannig að sama brunni í lýsingum á raunverulegri þróun tekjuskiptingarinnar á Íslandi fyrir og eftir hrun.

Það er því yfir allan vafa hafið að ójöfnuðurinn jókst á Íslandi í aðdraganda hrunsins með fordæmalausum hætti. Eftir hrun hefur orðið mikill umsnúningur í átt til aukins jafnaðar, bæði vegna minni fjármagnstekna og breyttrar skatta- og bótastefnu stjórnvalda.

Í viðauka má sjá nánari sundurgreiningu á ójafnaðarþróuninni, þar sem sýnt er hvernig þróunin snerti einstaka þætti heildartekna fjölskyldna, þ.e. atvinnutekjur, fjármagnstekjur (með og án söluhagnaðar) og aðrar tekjur. Allir tekjubættir dreifðust með ójafnari hætti í aðdraganda hrunsins.

IV.7 Tekjumunur kynjanna minnkaði í kreppunni

Í umræðum um launamun kynjanna í seinni tíð er gjarnan horft til óskýrðs launamunar, þ.e. þess sem eftir stendur þegar tekið hefur verið tillit til mismunandi vinnumagns, menntunar, mannaforráða og starfsgreinar, svo helstu þættirnir séu nefndir. Niðurstöður slíkra mælinga sýna gjarnan að kyndbundinn launamunur hafi oft verið á bilinu 10-20%. Sú umræða miðast þó alla jafna við þröngan tímaramma, enda hafa slíkar kannanir ekki ýkja lengi verið framkvæmdar með reglubundnum hætti. Á mynd 32 er sýnd þróun launamunar kynja skv. árlegum könnunum Hagstofunnar.



Mynd 32: Launamunur kynjanna frá 1998 til 2010. Laun karla umfram laun kvenna (í %). Þrjú tekjuhugtök.

Heimild: Launakannanir Hagstofu Íslands

Þar er nálgunin önnur en í sérstökum könnunum á kyndbundnum launamun. Tölurnar sýna í hvaða mæli laun fullvinnandi karla eru hærri en laun fullvinnandi kvenna og er miðað við þrjú tekjuhugtök. Þau eru eftirfarandi:

Regluleg laun eru greidd laun fyrir umsaminn vinnutíma hvort sem um er að ræða dagvinnu eða vaktavinnu. Í þessum launum eru hvers konar álags-, bónus- og kostnaðargreiðslur, svo sem föst yfirvinna, sem gerð er upp á hverju útborgunartímabili; Regluleg heildarlaun eru regluleg laun að viðbættum yfirvinnulaunum, veikindalaunum og fyrirframgreiðslu vegna uppmælinga; Heildarlaun eru öll laun einstaklingsins, þ.e. regluleg heildarlaun auk ýmissa óreglulegra greiðslna s.s. orlofs- og desemberuppbótar, eingreiðslna, ákvæðisgreiðslna og uppgjörs vegna mælinga sem falla til þá mánuði sem einstaklingur er fullvinnandi. Við útreikninga er hvorki tekið tillit til hlunninda né akstursgreiðslna (sjá heimasíðu Hagstofu Íslands).

Tölur Hagstofunnar eru gagnlegar því þær byggja á mælingum sem eru sambærilegar frá ári til árs og því vel til þess fallnar að sýna breytingar yfir tíma. Tölur Hagstofunnar á myndinni sýna að verulega hefur dregið úr launamun kynjanna meðal fullvinnandi launafólks. Allir mælikvarðarnir sýna sömu þróun, launamunurinn fór mjög minnkandi, úr um og yfir 30-35% í 13 til 20%, eftir því hvaða launahugtak er miðað við. Munur kynjanna samkvæmt reglulegum launum hefur sem sagt meira en helmingast.

Athyglisvert er að 2009 og 2010 lækkar munurinn verulega ef horft er til heildarlauna og reglulegra heildarlauna og gætir þar minni aukavinnutekna hjá körlum sérstaklega. Þessi þróun á sér samsvörun í mörgum Evrópuríkjum þar sem saman hefur dregið með kynjunum í launum í kreppunni (Eurostat). Ástæðan er yfirleitt sú sama og hér á landi, að karlar hafa misst meiri tekjur vegna minna vinnuframlags (styttri vinnutíma, aukins atvinnuleysis).

Í viðauka má sjá nánari upplýsingar um þróun launamunar kynjanna eftir starfsstéttum sem sýna alla jafna meiri launahækkunar hjá konum en körlum, bæði fyrir og eftir hrun. Hin mikla aukning ójafnaðar sem varð fyrir hrun snerti þannig minna atvinnutekjur en aðra tekjuliði, eins og fjármagnstekjur, lífeyristekjur og bætur, auk skattaáhrifanna. Þetta þýðir að í kjarasamningum vinnumarkaðarins gætir áhrifa til aukins jafnaðar milli kynjanna. Þrátt fyrir það hækkuðu laun hæstu stjórnenda meira en laun margra lægri starfsstétta á tímabilinu frá 1998 til 2007, sem stuðlaði að auknum ójöfnuði atvinnutekna milli stétta. Þannig fór að hluta saman aukinn ójöfnuður milli starfsstétta og minni munur milli kynjanna.

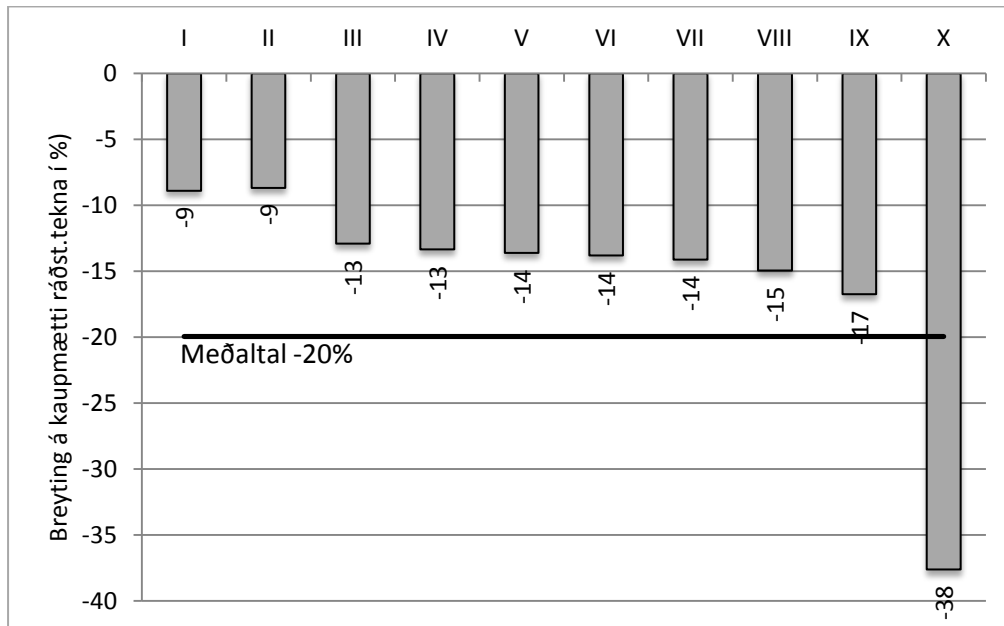
Skattastefnan á árunum frá 1995 til 2006 vann reyndar gegn jöfnun launakjara kynjanna, með meiri hækkunum skattbyrðar á lægri tekjur, sem bitnaði hlutfallslega meira á konum sem hafa oftast lægri tekjur en karlar. Þannig vógust á jöfnunaráhrif launa á vinnumarkaði við aukin ójöfnunaráhrif skatta- og bótakerfisins á þeim tíma. Eftir hrun hefur þróunin á því sviði snúist við og forsendur fyrir frekari jöfnun tekna milli kynja eru nú betri sem þessu nemur.

Þó talsverður árangur hafi náðst í jöfnun launakjara milli kynjanna á síðasta áratug er þó enn talsvert verk óunnið á þeim vettvangi. Mikilvægt er að launastefna vinnumarkaðarins og skatta- og bótastefna stjórnvalda vinni saman að þeim markmiðum.

V. Breytt afkoma ólíkra tekjuhópa í kreppunni

V.1 Dreifing byrðanna

Að lokum er hér sýnd afkoma ólíkra tekjuhópa fjölskyldna í kreppunni, frá 2008 til loka árs 2010. Í reynd sýna gögnin á mynd 33 hvernig fjölskyldur í ólíkum tekjuhópum urðu fyrir kjaraskerðingunni, eftir að tekið hefur verið tillit til allra skattskyldra tekna (að undanskildum söluhagnaði), bóta og skatta.



Mynd 33: Kaupmáttarskerðing ráðstöfunartekna frá 2008 og út 2010, eftir tekjuhópum. Tíu jafn stórir tekjuhópar, frá lægstu 10% heimila (hópur I) til tekjuhæstu 10% heimila (hópur X). Uppsöfnuð breyting í %. Hjón og sambúðarfolk. Skattskyldar tekjur án söluhagnaðar; Fast verðlag.

Heimild: Hagstofa Íslands

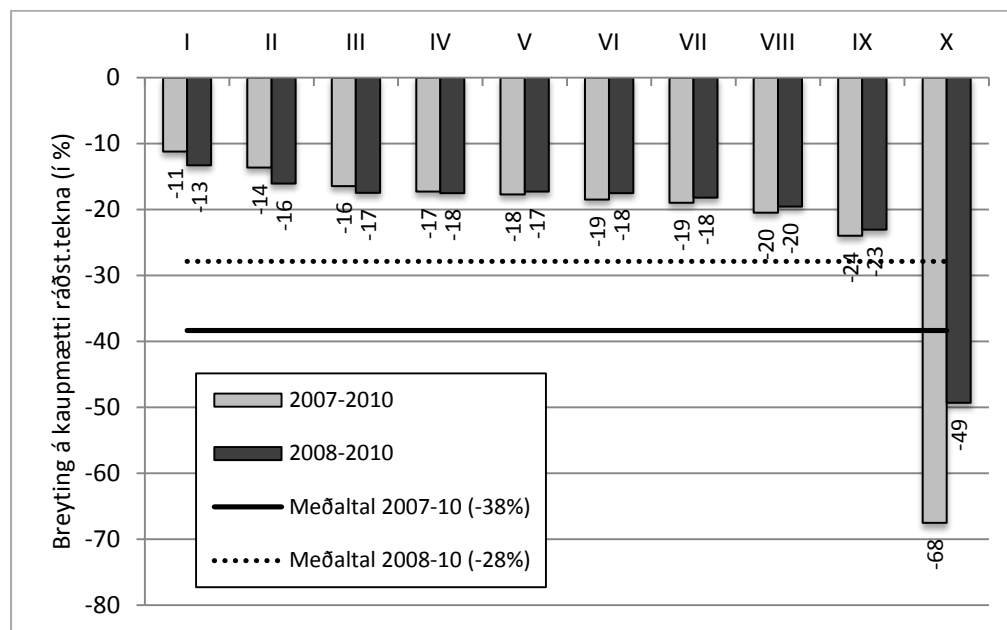
Gögnin koma frá Hagstofu Íslands og sýna breytingu kaupmáttar ráðstöfunartekna fjölskyldna í tíu jafn stórum tekjuhópum, frá þeim lægstu (vinstra megin á myndinni) til þeirra tekjuhæstu (hægra megin á myndinni).

Allar súlurnar eru undir 0-línunni, enda rýrnaði kaupmáttur ráðstöfunartekna hjá öllum, þó mismunandi væri. Rýrnunin var þó markvert minni í lægstu tekjuhópum en hjá þeim tekjuhærri. Rýrnunin var einnig minni hjá miðtekjuhópunum en hjá þeim tekjuhæstu. Mest lækkuðu rauntekjurnar hjá allra tekjuhæstu fjölskyldunum, tekjuhæstu tíu prósentum fjölskyldnanna, þar sem rýrnun kaupmáttar ráðstöfunartekna var nærri 38%. Hjá millitekjuhópunum (hópar V og VI) var kjaraskerðing ráðstöfunartekna tæplega 14%, en hjá lægstu tveimur hópunum (hópum I og II) var kjaraskerðingin minnst, eða tæplega 9% frá 2008 og út árið 2010.

Þessi niðurstaða staðfestir að tekist hefur með margvíslegum hætti (t.d. skattaáðgerðum, hækkunum bóta, hækkunum allra lægstu launa og með beitingu velferðarkerfisins) að milda áhrif kjaraskerðingarinnar á lægri tekjuhópa og hlífa velferðarkerfinu að nokkru leyti. Sjá einnig nýjustu skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá apríl 2012 um framvindu efnahagsmála á Íslandi,

en þar er staðfest að tekist hafi að verja velferðarkerfið að hluta og beita því til að milda kreppuáhrifin (IMF 2012).

Mynd 34 sýnir að lokum sömu greiningu á afkomuþróun ólíkra tekjuhópa frá annars vegar 2007 til 2010 og hins vegar frá 2008 til 2010. Hér er hins vegar miðað við allar skattskyldar tekjur, einnig söluhagnaðarluta fjármagnstekna. Munurinn á niðurstöðunum á myndum 32 og 33 er sá að kjaraskerðingin er meiri þegar allar skattskyldar tekjur fjölskyldnanna eru meðtaldar, en mynstrið er alveg það sama, minni kjaraskerðingar í lægri hópum en í allra efstu hópunum rýrnuðu ráðstöfunartekjurnar langmest, eða um 68% frá topp árinu 2007, en um 49% frá 2008. Í lægsta hópnum varð rýrnunin hins vegar 11% í stað tæplega 9% á mynd 32.



Mynd 34: Kaupmáttarskerðing ráðstöfunartekna frá 2008 og út 2010, eftir tekjuhópum. Tíu jafn stórir tekjuhópar, frá lægstu 10% heimila (hópur I) til tekjuhæstu 10% heimila (hópur X). Uppsöfnuð breyting í %. Hjón og sambúðarfolk. Skattskyldar tekjur – allt talið með; Fast verðlag.

Heimild: Gögn Ríkisskattstjóra

Það er þannig ljóst að stjórnvaldsaðgerðir stuðluðu meðal annars að því að milda kjaraskerðinguna í lægstu tekjuhópunum en einnig að hluta í millitekjuhópum. Rýrnun fjármagnstekna sem höfðu áður runnið í hlutfallslega langmestum mæli til tekjuhærri hópanna stuðlaði sömuleiðis að meiri lækkun ráðstöfunartekna í allra tekjuhæstu hópunum. Þessi þróun er ólík því sem varð á Írlandi eftir hrun, en fjármálakreppan þar varð álíka alvarleg og á Íslandi.

V.2 Viðbrögð annarra þjóða við kreppunni

Að mörgu leyti er nærtækast að bera saman aðdraganda og framvindu kreppunar á Írlandi og á Íslandi, ekki síst þegar hugað er að afleiðingum fyrir lífskjör þjóðanna. Í báðum tilvikum var um það að ræða að áratuginn fyrir hrun myndaðist bóluhagkerfi sem fór langt úr hófi fram, sýnu meira á Íslandi þó.

Hér varð erlend skuldastaða þjóðarbúsins mun stærra hlutfall þjóðarbúsins en á Írlandi, eða um áttföld þjóðarframleiðslan. Ofpensla, spákaupmennska og brask sem að miklu leyti byggðist á lánsfé, leiddi til áhættuhegðunar og skuldasoöfnunar sem var engan veginn sjálfbær þegar þrengdi að á erlendum fjármálamörkuðum (Gylfi Magnússon 2010; Ólafur G. Halldórsson og Gylfi Zoega 2010; Aliber og Zoega 2011; Stefán Ólafsson 2011a). Þó var munur á ýmsu í aðdraganda kreppunnar sem og í úrræðum eftir að út í hrunið var komið.

Írski bóluhagkerfið byggði í meiri mæli en það íslenska á fasteignabólu en íslenska þróunin var afdrifaríkust á sviði fyrirtækjabrask (skuldsettar yfirtökur, útrás, fjármálabrask í bönkum og fyrirtækjum). Húsnæðisbóla varð þó á Íslandi eftir að einkabankarnir hófu veitingu íbúðalána á árinu 2004, en hún varð ekki jafn viðamikil og á Írlandi. Eftir að bankarnir hrundu skildu leiðir þjóðanna því stjórnvöld á Írlandi björguðu bönkunum og tóku á sig umtalsverðar skuldir fyrir vikið, en á Íslandi var umfang bankahrunsins og skuldanna slíkt að björgun að hálfu stjórnvalda var útilokuð, þó það hafi verið reynt. Gjaldþrot Seðlabankans og endurreisn banka og atvinnulífs kostaði ríkið hins vegar gríðarlegar fjárhæðir á Íslandi þó ekki hafi það jafnast á við skuldabyrði írski ríkisins.

Írar voru og eru með Evru sem gjaldmiðil og því varð gengisfall ekki hluti hremminganna líkt og varð á Íslandi. Fall krónunnar orsakaði stærstan hluta lífshjúskjaraskerðingarinnar sem varð á Íslandi, með rýrnun kaupmáttar ráðstöfunartekna og verulega aukinni skuldabyrði. Vegna erfiðari fjárhagsvanda hins opinbera á Írlandi var þó gripið til niðurskurðar útgjalda sem skerti kjör almennings stórlega og all mikið varð um beinar lækkanir nafnlauna (Baldur Þórhallsson og Paedar Kirby 2011). Á Írlandi var ekki valkostur að láta verðbólgu styrkja samkeppnishæfni útflutningsgreina atvinnulífsins eins og hægt var að gera á Íslandi og þurfti því að lækka laun beint til að ná slíkum áhrifum. Þá varð atvinnuleysi Íra talsvert meira en atvinnuleysi á Íslandi, ekki síst vegna meira mikilvægis byggingariðnaðarinnar á Írlandi.

Helstu valkostir við alvarlegum fjárhagsvanda hins opinbera eru annars vegar niðurskurður útgjalda og hins vegar hækkun skatta. Báðar leiðir mæta mikilli andstöðu enda fela þær í sér auknar þrengingar fyrir almennig, þó með ólíkum hætti sé. Hægt er einnig að beita þessum úrræðum með ólíkum hætti og stýra að nokkur leyti hvar byrðarnar lenda með mestum þunga. Mismunandi er milli landa í hvaða mæli þessar leiðir hafa verið farnar. Þeir sem aðhyllast í meiri mæli markaðshyggjuúrræði leggja gjarnan meiri áherslu á niðurskurð opinberra útgjalda en hinir sem leggja meiri áherslu á norrænu velferðarríkisleiðina leggja meira upp úr hækkun álaga á þá sem meiri greiðslugetu hafa. Þá verður markmiðið oft að beita velferðarkerfinu, bótum og sköttum, til að stýra því hvernig byrðarnar dreifast á ólíka þjóðfélagshópa og milda kreppuáhrifin.

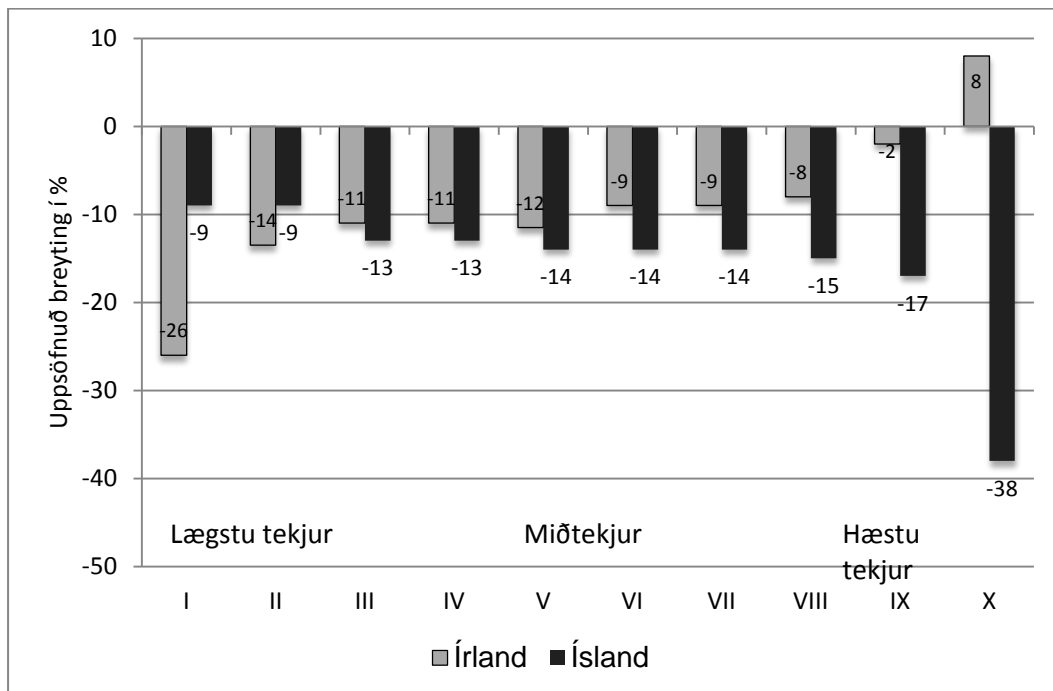
Stjórnvöld á Íslandi settu sér að fara velferðarríkisleiðina og milda áhrif kreppunnar á kjör lægri og milli tekjuhópanna. Þær þjóðir sem beita einkum niðurskurði gera oft minna til að verja lægri tekjuhópana fyrir slíkum áföllum fyrir lífshjúskjörin sem kreppa getur verið. Það hefur lengi loðað við enskumælandi þjóðirnar (eins og t.d. Bandaríkin, Bretland og Írland) að leggja minna upp úr opinbera velferðarkerfinu og láta markaðsöflin meira um að dreifa byrðunum

(Esping-Andersen 1999; Pontusson 2005). Þegar það er gert verður áfallið oft meira fyrir fólk með lægri tekjur en þá sem hærri tekjur hafa.

Í þessu samhengi er fróðlegt að bera saman hvernig byrðarnar dreifðust á ólíka tekjuhópa á Íslandi og í öðrum löndum sem urðu fyrir alvarlegum kreppuáhrifum. Írland er nærtækt dæmi til að bera saman við Ísland, enda um stór áföll að ræða í báðum löndunum.

Írar settu á aukafjárlög strax á árinu 2008 og síðan var nokkrum sinnum í framhaldinu gripið til ýmissa aðhaldsaðgerða sem höfðu margar bein áhrif á kjör almennings. Fyrstu aðgerðirnar fólu m.a. í sér að lægstu laun voru lækkuð um 12%, lífeyrir var lækkaður, einnig barnabætur, húsnæðisbætur og atvinnuleysisbætur. Skólagjöld í háskólum voru hækkuð um þriðjung. Skattleysismörk voru lækkuð svo fólk með lægri tekjur borgaði meiri skatta. Skattar voru þó einnig hækkaðir á hærri tekjuhópa. Lífeyristekjur voru einnig skattlagðar meira og frádráttur vegna lífeyrisiðgjalda lækkaður um helming til 2014. Þá voru útgjöld til rekstrar velferðarkerfisins og menntakerfisins lækkuð umtalsvert. Síðan þegar gengið var frá samkomulagi Íra við Alþjóða gjaldeyrissjóðinn, ESB og Evrópska seðlabankann um neyðaraðstoð fylgdu frekari niðurskurðar og samdráttaraðgerðir sem sumar hjuggu frekar í sama knérunn en nýja ríkisstjórnin sem tók við 2011 hækkaði þó lágmarkslaunin að hluta aftur.

En hvernig lentu þessi kreppuviðbrögð á almenningi á Írlandi? Það er reynt að meta með gögnunum sem sýnd eru á mynd 35, með samanburði við gögn okkar fyrir Ísland. Upplýsingarnar koma úr nýrri skýrslu frá Hagstofu Írlands og sýna þróun kaupmáttar ráðstöfunartekna fjölskyldna frá árinu 2008 til 2009 og byggja á lífskjarakönnun Evrópusambandsins (EU-SILC), sem framkvæmd er á hverju ári í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Hagstofa Íslands gerir sambærilega könnun hér á landi.



Mynd 35: Rýrnun ráðstöfunartekna fjölskyldna á Írlandi 2008-9 og á Íslandi 2008-10, eftir tíu tekjuhópum (10% fjölskyldna í hverjum), frá lægstu tekjum (hópur I) til hæstu tekna (hópur X).

Heimildir: Hagstofa Íslands og Hagstofa Írlands (EU-SILC)

Gögnin eru sett fram á svipaðan hátt og þegar við sýndum þróun kaupmáttar ráðstöfunartekna íslenskra fjölskyldna í síðasta kafla. Fjölskyldunum í viðkomandi landi er skipt upp í tíu jafn stóra hópa (10% fjölskyldna í hverjum) og þeim er raðað frá þeim sem hafa lægstu tekjur til hinna sem hæstu tekjurnar hafa. Þetta er áþekkt því og að raða öllum í brekku, neðst eru þeir tekjulægstu, einn af öðrum, en efst standa þeir sem hæstu tekjurnar hafa. Í miðri brekkunni eru miðtekjuhóparnir. Á myndinni kemur þetta þannig fram að lengst til vinstri eru þau tíu prósent fjölskyldna sem lægstu tekjurnar hafa (hópur I) og svo koll af kolli upp í hóp X þar sem tekjuhæstu fjölskyldurnar eru. Síðan er skoðuð þróun ráðstöfunartekna í þessum hópum frá ári til árs. Fyrir Írland sýna gögnin breytingu ráðstöfunartekna fjölskyldnanna frá 2008 til 2009 en á Íslandi nær breytingin til tveggja árána sem fólu í sér mestu kjaraskerðinguna (2008-10).

Í stuttu máli sýnir myndin að kreppuáhrifin á Írlandi lögðust hlutfallslega mest á lægri tekjuhópana. Þannig varð kjaraskerðing lægsta tekjuhópsins þar um 26%. Hjá þeim næsta (hópi II) lækkuðu ráðstöfunartekjurnar um 14% að raunvirði og síðan varð kjaraskerðingin stíglækkandi upp í næst tekjuhæsta tíundarhópin (hóp IX) þar sem um 2% rauntekna töpuðust. Tekjuhæsti hópurinn hækkaði hins vegar ráðstöfunartekjur sína um 8% á þessum fyrri hluta krepputímans í Írlandi. Þessi þróun á Írlandi er öndverð þróuninni á Íslandi þar sem kjararárnunin var hlutfallslega minnst í lægstu tekjuhópunum og hækkaði svo stig af stigi upp í tekjuhæsta tíundarhópin þar sem hún var langmest, eða um 38%.

Það er líka athyglisvert að kjaraskerðingin hjá tekjulægsta fólkinu á Írlandi varð hlutfallslega meiri en hjá lágtekjufólki á Íslandi (þetta á við um hópa I og II, eða um þau 20% fjölskyldna sem lægstu tekjurnar höfðu). Ekki munar miklu á kjaraskerðingu millitekjuhópa í löndunum (hafa ber í huga að írsku tölurnar ná til breytinga á einu ári en á Íslandi eru þetta breytingar á tveimur árum).

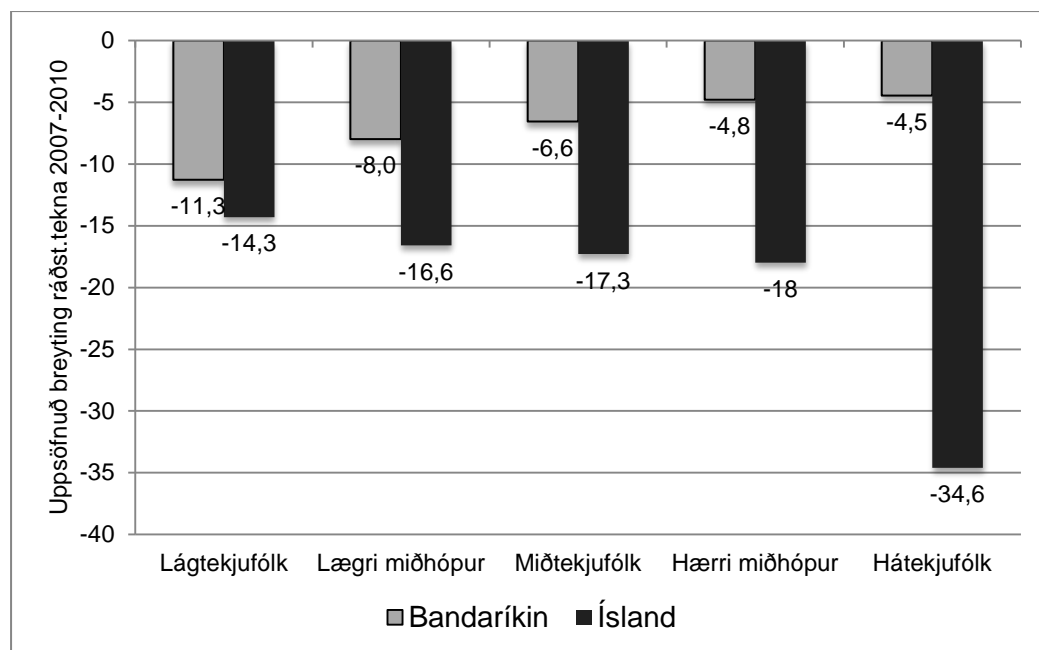
Í þessum útkomum gætir ólíkrar stefnu stjórnvalda á Íslandi og Írlandi við að bregðast við kreppunni. Stefnan var raunar öndverð og áhrifin á tekjuskiptinguna sýna það glögglega. Eins og fram kom á mynd 31 að framan jókst tekjujöfnuður stórlega á Írlandi árið 2009, sem endurspeglar ofangreinda þróun í skiptingu byrðanna. Á sama tíma jafnaðist tekjuskiptingin á Íslandi, eins og við höfum sýnt.

Að þessu leyti má segja að sú stefna íslenskra stjórnvalda að hlífa lægri og milli tekjuhópum við neikvæðum áhrifum kreppunar hafi að umtalsverðu leyti heppnast. Þetta gerðist þrátt fyrir að gengisfall krónunnar hafi skapað meiri og erfiðari þrýsting á kjör heimilanna en varð á Írlandi þar sem Evran virkaði sem brjóstvörn heimilanna. Í staðinn komu beinar launalækkningar og skerðingar bóta, auk hækkaðra skatta á lægri tekjuhópana. Hér lækkaði skattbyrði lægstu hópanna hins vegar, eins og sýnt var fyrr í þessari skýrslu.

Fyrr í skýrslunni kom fram að Írum miðar hægar en Íslendingum við að ná sér upp úr kreppunni. Hagvöxtur er enn minni þar, atvinnuleysi meira og enn gætir mikilla niðurskurðaraðgerða á þessu og næstu árum, á meðan Ísland er nálægt því að ná tókum á halla ríkisbúskaparins. Þó einstaka aðgerðir eins og hækkan lágmarkslauna á Írlandi breyti einhverju til hagsbóta fyrir lægri hópana á árunum eftir 2009 er líklegt að mynstur kjaraskerðingarinnar á árunum 2010 til 2012 hafi verið með svipuðum hætti, þó umfang breytinganna kunni að vera annað. Lýsingar á þeim úrræðum sem gripið hefur verið til

benda til þess, en bíða verður ábyggilegra talna til að skera endanlega úr um þróunina á seinni hluta krepputímans á Írlandi.

Á myndum 36 og 37 skoðum við svo þróunina í Bandaríkjunum og Bretlandi, einnig með samanburði við Ísland.



Mynd 36: Rýrnun kaupmáttar ráðstöfunartekna fjölskyldna í Bandaríkjunum 2007-10 og á Íslandi 2007-10, eftir fimm tekjuhópum (20% fjölskyldna í hverjum), frá lægstu tekjum til hæstu tekna.

Heimildir: Hagstofa Íslands og Hagstofa Bandaríkjanna (Bureau of the Census)

Bandaríkin lentu ekki nærri jafn illa í fjármálakreppunni og Ísland og Írland. Þar varð samdráttur þjóðarframleiðslu tæplega 4%, sem kom fram árin 2008 og 2009. Vöxtur varð árið 2010 uppá um 3%. Það má teljast nokkuð vel sloppið fyrir bandaríska þjóðarbúið en ríkið tók á sig miklar skuldir til að bjarga bönkum frá falli, sem þjóðin þarf að greiða í framtíðinni. Atvinnuleysi jókst þó í Bandaríkjunum og kaupmáttur ráðstöfunartekna dróst saman, þó ekki væri það að meðaltali jafn mikið og á Írlandi og Íslandi. En hvernig dreifðust byrðarnar af kreppunni í Bandaríkjunum á ólíka tekjuhópa? Það má sjá á mynd 36.

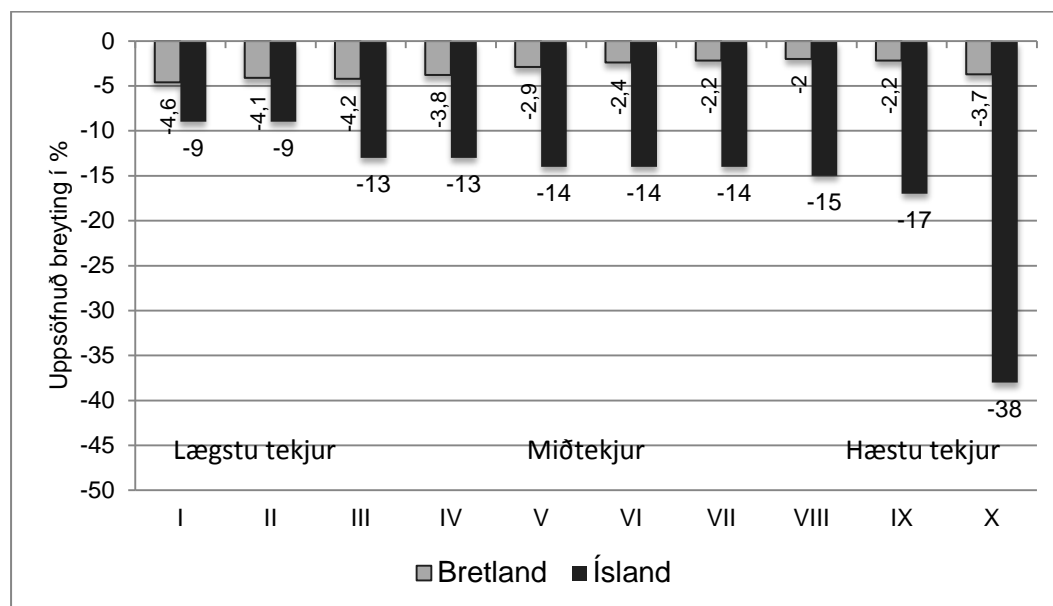
Fyrir miðtekjufólk í Bandaríkjunum rýrnuðu ráðstöfunartekjur (á föstu verðlagi) um nálægt 6,6% samtals frá 2007 til 2010. Lágtekjufólk fékk hins vegar á sig meiri kjaraskerðingu, eða um 11,3%. Kjaraskerðingin var reyndar minnkandi eftir því sem ofar í tekjustigann var farið og tekjuhæsti fimmtungur heimila í Bandaríkjunum tapaði einungis um 4,5% af kaupmætti ráðstöfunartekna sinna.

Athyglisvert er hér að líkt og á Írlandi dreifðust byrðar af kreppunni með ólíkum hætti en varð á Íslandi. Lægri og milli tekjuhóparnir fengu stærri skell. Sérstaklega athyglisvert er að tekjulægsti fimmtungur fjölskyldna í Bandaríkjunum fékk á sig hátt í svipaða kjararýrnun og samsvarandi hópur á Íslandi, eða um 11,3% á móti 14,3% á Íslandi. Það er þrátt fyrir að umfang kreppunnar hafi verið mun stærra á Íslandi en í Bandaríkjunum, í hlutfalli við stærð viðkomandi þjóðarbúa. Þetta endurspeglar ólíka stefnu stjórnvalda við mótun og framkvæmd úrræða gegn kreppunni.

Kreppan lagðist þannig með meiri þunga á lágtekjufólk í Bandaríkjunum en á þá sem hærri tekjur höfðu. Þetta var alveg öndvert við þróunina á Íslandi, þar sem kjararýrnunin varð mest hjá hæstu tekjuhópunum en minnst hjá þeim lægstu.

Nokkuð almennt er að í Evrópu sé beitt víðtækum niðurskurðaraðgerðum gegn kreppunni, þar sem fókusinn er á niðurskurð opinberra útgjalda til að vinna gegn þrengingum í opinberum fjármálum (e: *austerity measures*). Slíkar aðgerðir hafa gjarnan frekari samdrátt í efnahagsstarfsemi í för með sér og geta aukið atvinnuleysi ásamt því að velferðarútgjöld eru skorin niður sem koma oft verst við þá sem stóla meira á velferðarkerfið, en það eru oftast fjölskyldur í lægri og milli tekjuhópum. Þannig er mikil hættu á að slíki kreppuúrræði leggi meiri þunga af kreppuáhrifunum á tekjulægri hluta þjóðanna. Endurdreifing og jöfnunarúrræði, ásamt atvinnuþróunaraðgerðum og skattahækkunum á þá sem breiðari bökin hafa, eru oftast til þess fallin að hafa öndverð áhrif og hlífa frekar lægri og milli tekjuhópum (sjá margvíslega umræðu um þetta á vefsvæðnum www.project-syndicate.org og <http://www.social-europe.eu/>).

Á mynd 37 má sjá samanburð á hvernig byrðar kreppunnar dreifðust á ólíka tekjuhópa í Bretlandi og á Íslandi. Gögnin frá Bretlandi koma frá óháðri stofnun er heitir *Institute for Fiscal Studies* og fela í sér framreiknað mat á stjórnvaldsaðgerðum alveg til 2012. Íslensku gögnin eru eins og áður skattagögn um dreifingu ráðstöfunartekna og breytingu þeirra frá 2008 til 2010.



Mynd 37: Rýrnun ráðstöfunartekna fjölskyldna í Bretlandi 2009-12 og á Íslandi 2008-10, eftir tíu tekjuhópum (10% fjölskyldna í hverjum), frá lægstu tekjum til þeirra hæstu.

Heimildir: Hagstofa Íslands og *Institute of Fiscal Studies*

Kjaraskerðingin í Bretlandi varð ekki nærri jafn stór að meðaltali og á Íslandi og Írlandi. En eins og myndin sýnir þá lögðust áhrifin mest á fjóra lægstu tekjuhópana, eða þau 40% heimila sem lægstar tekjur hafa. Raunar voru byrðarnar í formi rýrnunar ráðstöfunartekna lækkandi alveg upp í hóp VIII, en fóru síðan hækkandi í tveimur tekjuhæstu hópunum. Skerðingin í efsta tíundarhópnum varð þó minni en í fjórum lægstu hópunum. Mynstrið á

dreifingu byrðanna í Bretlandi varð þannig í átt að því sem var á Írlandi og í Bandaríkjunum, þó ekki hafi verið gengið jafn langt og í þeim löndum í að hlífa hærrí tekjuhópum.

Hjá Evrópuþjóðunum hefur verið algengt að kjör fjölskyldna hafi versnað, ekki svo mikið vegna rýrnandi kaupmáttar heldur með lækkun ráðstöfunartekna vegna minni vinnu (úr aukavinnu dróg og stundum breyttust full störf í hlutastörf vegna samdráttar eftirspurnar). Breytt vinnumagn var þannig stundum orsök lakari kjara, sem þó var mun minna en almennt varð á Íslandi, þar sem gengisfall framkallaði stórfellda rýrnun kaupmáttar með verðlagshækkunum (de Beer 2012). Aukið atvinnuleysi lækkar einnig meðaltekjur vinnandi fólks þar sem þess gætir í miklum mæli.

Hjá þeim þjóðum þar sem fjármálakreppan varð hvað dýpst skiptu stjórnvaldaaðgerðir afar miklu um það hvernig byrðarnar dreifðust á stéttir og tekjuhópa.

Íslenska leiðin út úr kreppunni virðist hafa haft all mikla sérstöðu í þeim efnum, þegar horft er til flestra Evrópuþjóðanna og til Bandaríkjanna. Ætla má út frá kenningum John Meynards Keynes (1936) að mildun kjaraskerðinga hjá fólki í lægri tekjuhópum geti haft jákvæð áhrif á neyslueftirspurn, því fjölskyldur með lægri tekjur eyða stærstum hluta aflafjár síns og stuðla þannig að þróttmeira efnahagslífi og viðhaldi starfa á samdráttartímum. Harkalegar niðurskurðaraðgerðir fækka hins vegar störfum sem svo dregur aftur úr hagvexti og lækkar tekjur hins opinbera, í vítahring vaxandi niðursveiflu.

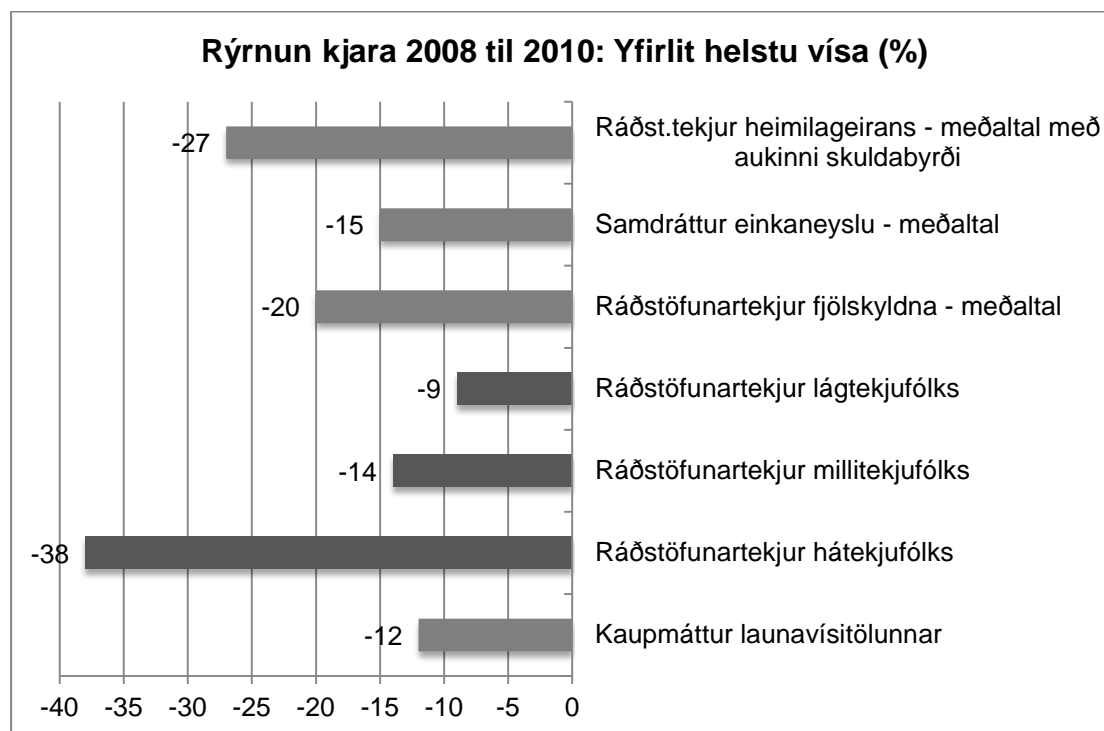
Með hliðsjón af ofangreindu og samanburði okkar á mismunandi afleiðingum kreppunnar og ólíkum árangri í endurreisn í helstu kreppuríkjunum, sem hér hefur verið greint frá, má álykta að samsetning kreppuúrræðanna á Íslandi hafi heppnast vel. Jöfnunarstefnan sem fram kom eftir hrún virðist hafa hjálpað við endurreisn efnahagslífsins og mildað áhrif kreppunnar á þau heimili sem lægri tekjur hafa. Kjaraskerðingin á Íslandi varð mest hjá þeim sem fengu langmestu hækkanirnar fyrir hrún.

VI. Niðurstaða – Íslenska leiðin út úr kreppunni

Í þessari skýrslu hafa margvísleg gögn um kjör og afkomu heimilanna á Íslandi og í öðrum löndum verið könnuð, til að varpa ljósi á áhrif hrunsins og kreppunnar á lífskjör þjóðarinnar. Þetta er fyrri skýrslan af tveimur og fjallar hún sérstaklega um umfang og einkenni kreppunnar og áhrif á afkomu ólíkra tekjuhópa. Í seinni skýrslu verður fjallað um skuldavanda og fjárhagsþrengingar og stöðu lágtekjuhópa sérstaklega.

Niðurstöður þessarar úttektar eru þær að meðaltals rýrnun kaupmáttar ráðstöfunartekna heimilageirans almennt og einkaneyslu sérstaklega sé sú mesta sem orðið hefur frá lokum seinni heimsstyrjaldar.

Megin ástæða kjaraskerðingarinnar er hið mikla fall á gengi krónunnar og verðbólga sem því tengist. Það orsakaði í senn stærstan hluta kaupmáttarrýrnunar ráðstöfunartekna og aukna skuldabyrði heimilanna fyrir tilstilli verðtryggingar á skuldum heimilanna. Vel hefur þó tekist til um að milda áhrif kjaraskerðingarinnar á lægri og milli tekjuhópa. Yfirlit um þá þróun má sjá á mynd 38 hér að neðan.



Mynd 38: Yfirlit helstu vísa um kjarabróun í kreppunni. Sýnd er uppsöfnuð % breyting viðkomandi mælikvarða frá 2008 til 2010.

Heimildir: Hagstofa Íslands og Gögn Ríkisskattstjóra

Mat Hagstofu Íslands á þróun kaupmáttar ráðstöfunartekna heimilageirans, þegar tillit er tekið til nettó heildartekna og skuldabyrði heimilanna, er að hann hafi rýrnað alls um nærri 27% frá 2008 til 2010. Það er mikið á alla mælikvarða. Þegar litið er til kaupmáttar ráðstöfunartekna fjölskyldna (án áhrifa af aukinni skuldabyrði) var meðal kjaraskerðingin um 20%.

Hjá lágtekjufjölskyldum var kjaraskerðingin hins vegar mun minni, eða um 9%. Milli tekjuhópar fengu á sig um 14% rýrnun kaupmáttar ráðstöfunartekna

en hátekjufólk varð fyrir lang mestu kjaraskerðingunni, eða um 38%. Sá hópur hafði hins vegar fengið miklu meiri hækkunar á tekjum sínum á árunum frá aldamótum til hápunkts bóluhagkerfisins árið 2007. Í kreppunni snerist sú þróun við, þó hátekjuhóparnir hafi ekki tapað nema hluta af ávinningi áratugarins fram að hrúni.

Til samanburðar er á mynd 38 einnig sýnd rýrnun kaupmáttar launavísitölunnar sem margir þekkja. Rýrnunin þar er minni en meðalrýrnun ráðstöfunartekna, vegna þess að þar koma ekki inn áhrif af minni vinnu (minni aukavinnu, fjölgun hlutastarfa, auknu atvinnuleysi, sem allt skerðir tekjur heimilanna að meðaltali), né af skertum fríðindum. Þá hefur skatta- og bótastefna stjórnvalda einnig áhrif á ráðstöfunartekjurnar.

Ójöfnuður tekna hafði aukist afar mikið á Íslandi á árunum frá 1995 til 2007, bæði fyrir áhrif aukinna fjármagnstekna og breyttrar skatta- og bótastefnu, sem færði skattbyrði frá hærri tekjuhópum yfir á þá lægri. Eftir hrún var þróunin öndverð.

Þá jókst jöfnuður í tekjuskiptingunni á ný og var hún orðin álíka jöfn við lok árs 2010 og verið hafði milli áruna 1998 og 1999. Þar gætti áhrifa minni fjármagnstekna sem yfirleitt koma að stærstum hluta til hæstu tekjuhópa, en einnig gætti þar aukinna jöfnunaráhrifa í skatta- og bótastefnu stjórnvalda.

Á sviði atvinnamála hefur náðst afar góður árangur í að halda aftur af aukningu atvinnuleysis, í samanburði við aðrar þjóðir sem fóru illa út úr alþjóðlegu fjármálakreppunni. Samt er atvinnuleysi hér á landi hærra en áður hefur verið á lýðveldistímanum frá 1945. Þar fara án efa saman áhrif af aðgerðum á sviði atvinnamála, vinnumarkaðsmála og tekjuskiptingarmála, auk jákvæðra áhrifa af bættri samkeppnisstöðu útflutningsatvinnuvega og ekki síst ferðaþjónustu.

Botni kreppunar virðist hafa verið náð um mitt ár 2010 og eftir það dró úr samdrætti. Kaupmáttur launa og hagvöxtur jukust með afgerandi hætti á ný og rólega hefur dregið úr atvinnuleysi. Atvinnustig íslenska vinnumarkaðarins er nú aftur það hæsta, eins og var fyrir kreppuna. Það þýðir að á Íslandi er hærra hlutfall fólks á vinnualdri í launaðri vinnu. Framfarir á sviði skulda- og greiðsluvanda hafa einnig orðið, þó aðgerðir til hjálpar heimilum og fyrirtækjum í skuldavanda hafi farið hægt af stað. Nánar er fjallað um þá þætti í annarri skýrslu.

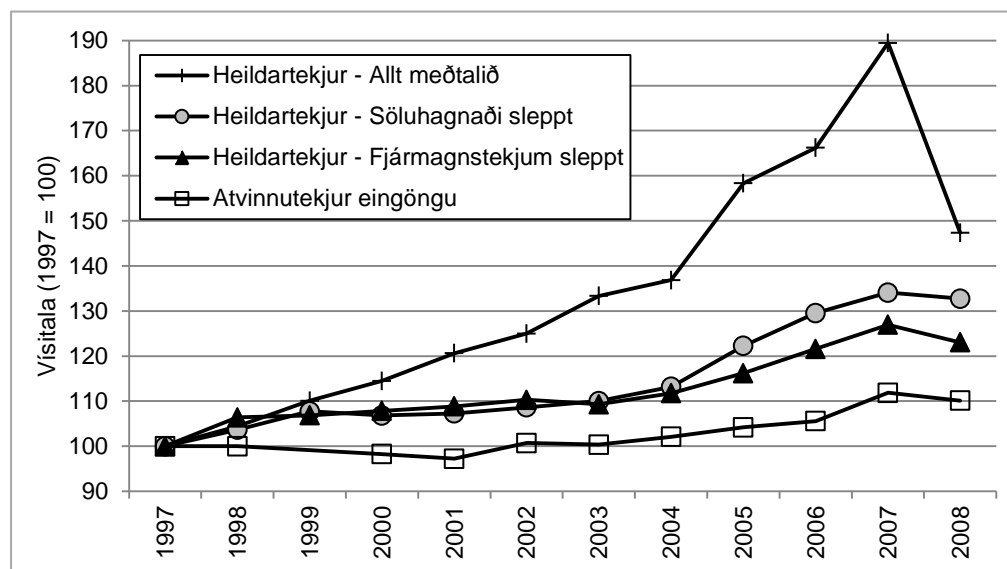
Á heildina litið er ljóst að Ísland hefur að mörgu leyti farið aðrar leiðir í viðbrögðum við kreppunni en flestar vestrænar þjóðir. Hér var stefnan sett á að milda áhrif kreppunnar á afkomu lægri og milli tekjuhópa. Það virðist hafa tekist að umtalsverðu leyti, þó engin heimili fari varhluta af kjaraskerðingum. Á Írlandi, í Bandaríkjunum og Bretlandi, þaðan sem við höfum ágætlega sambærileg gögn, er ljóst að byrðar kreppunnar hafa fallið með mestum þunga á tekjulægri heimilin. Það er öndvert við þróunina á Íslandi.

Þessar sömu þjóðir hafa einnig verið lengur að ná sér upp úr kreppunni. Hagvaxtarhorfur þeirra eru til dæmis verri en Íslands á árinu 2012, samkvæmt helstu spám. Hagvöxtur Íslands á árinu 2011 var einnig með því mesta sem varð í hagsælli ríkjunum.

Í þessum löndum sem hafa farið öndverða leið við Ísland hefur einnig gengið ver að draga úr atvinnuleysi. Hið sama á við um þær evrópsku þjóðir sem fóru hvað verst út úr fjármálakreppunni. Þar má nefna Eystrasaltslöndin og sumar þjóðir í Suður og Austur-Evrópu.

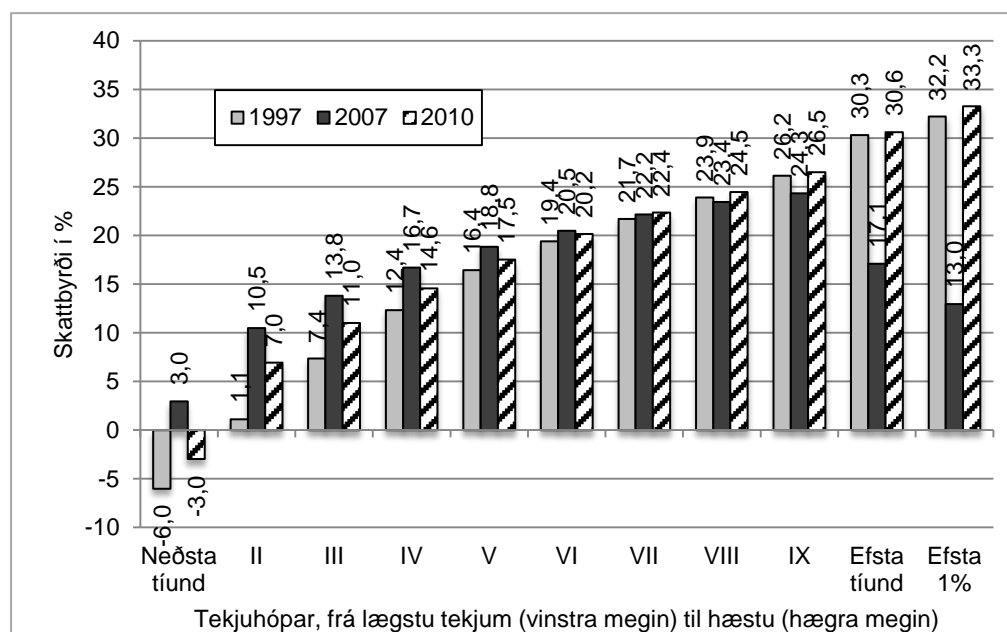
Viðauki – ítarlegra talnaefni

Sundurgreining ójafnaðarþróunarinnar: Aðrar tekjur (atvinnutekjur, lífeyristekjur og fjármagnstekjur). Mynd V.1 sýnir að ójöfnuður tekjuskiptingarinnar jókst í aðdraganda hrunsins, óháð því hvaða þáttur heildartekna er skoðaður. Mest var aukningin þegar allar tekjur eru skoðaðar en ójafnaðaráhrifin fara minnkandi eftir því sem fleiri liðum fjármagnstekna er sleppt. Skattaáhrifin juku svo í öllum tilvikum ójöfnuð tekna fram að hruni, eins og sýnt er í skýrslunni.



Mynd V.1: Myndin sýnir Gini stuðla fyrir þróun heildartekna og þegar einstakir tekjubættir eru teknir út úr heildartekjunum. Vísitölur: Gini stuðlar fyrir árið 1997 settir á 100.¹⁰

Heimild: Ríkisskattstjóri

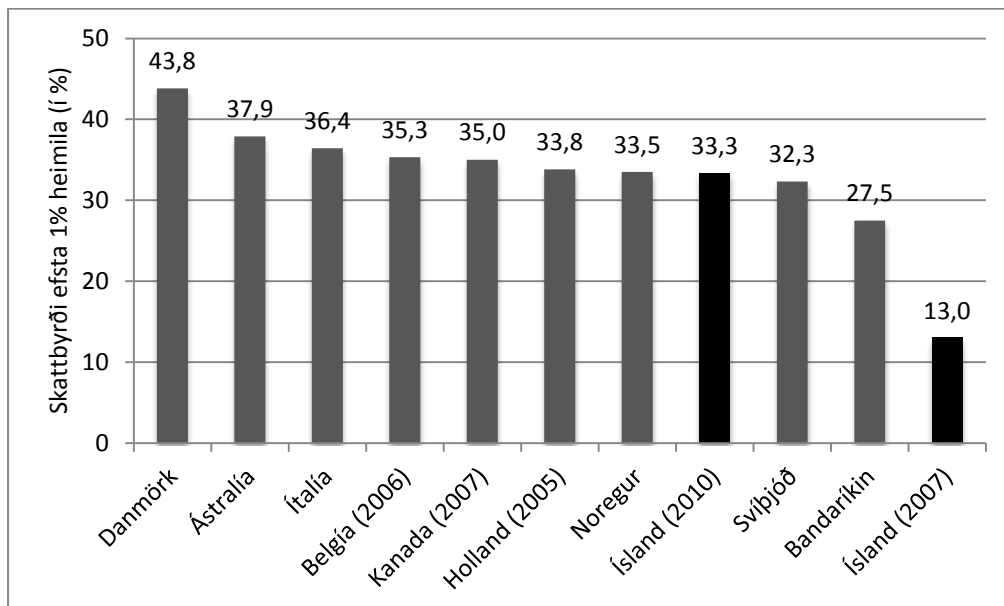


Mynd V.2: Skattbyrði ólíkra tekjuhópa 1997, 2007 og 2010. Beinir skattar sem % heildartekna í viðkomandi tekjuhópum, eftir álagningu og alla frádrætti. Hjón og sambúðarfólk.

Heimild: Ríkisskattstjóri

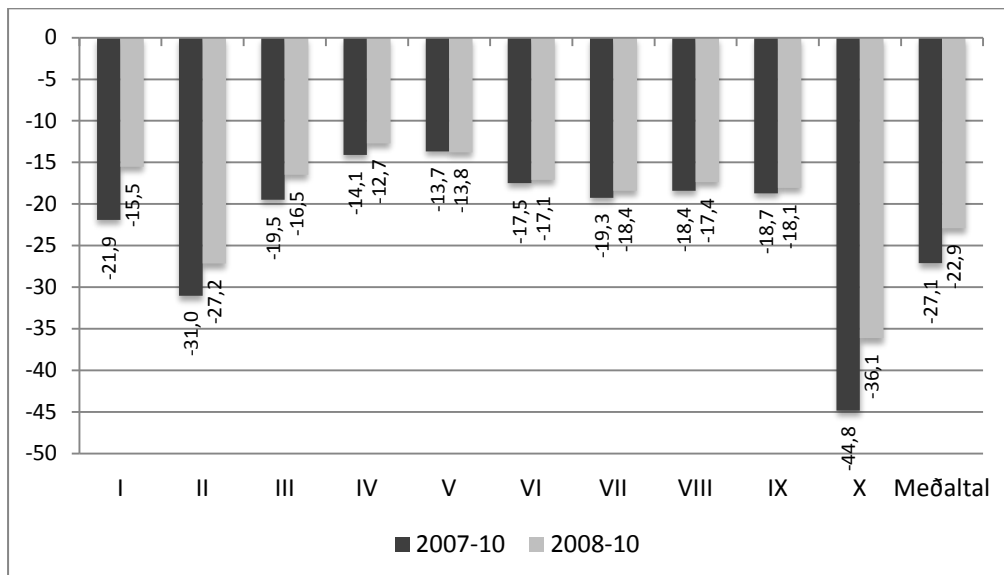
¹⁰ Fjármagnstekjur samanstanda einkum af arðgreiðslum, söluhagnaði eigna (t.d. hlutabréfa o.fl.), leigutekjum og vaxtatekjum. Reiknuð leiga af eigin húsnæði er ekki talin með.

Mynd V.2 sýnir yfirlit um breytingar á tekjuskattbyrði fjölskyldna í ólíkum tekjuhópum, frá þeim tekjulægstu til hinna tekjuhæstu, á þremur tímamörkum: 1997, 2007 og 2010. Þar má sjá að mynstur tekjuskattbyrðarinnar er árið 2010 svipað og hafði verið árið 1997 hvað hærri tekjuhópana snertir, en skattbyrði lægri tekjuhópanna hefur ekki enn alveg náð þeim lækkunum sem þarf til að jafna stöðuna eins og hún var 1997. Lækkun á skattbyrði þeirra hópa frá því sem var síðasta árið fyrir hrun er þó umtalsverð.



Mynd V.3: Skattbyrði ofurtekjufólks (tekjuhæsta 1% fjölskyldna) á Íslandi 2007 og 2010, með samanburði við nokkur OECD-lönd (2005-2008).

Heimild: OECD 2011



Mynd V.4: Rýrnun kaupmáttar ráðstöfunartekna hjá einhleypum skattframteljendum 2007 til 2010. Greint eftir tíundarhópum frá lægstu tekjum til hinna hæstu (10% einhleypinga í hverjum). Uppsöfnuð breyting í %.

Heimild: Gögn Ríkisskattstjóra.

Mynd V.3 sýnir raunverulega skattbyrði fólks með allra hæstu tekjunnar, fyrir og eftir hrun á Íslandi, með samanburði við nokkur OECD-ríki. Gögnin koma úr nýrri skýrslu OECD um tekjuskiptingu og gefa vísbendingu um hina óvenju lágu skattbyrði hæstu tekjuhópa á Íslandi fyrir hrun, einkum vegna stórs hluta fjármagnstekna af heildartekjum og lágrar skattbyrði þeirra tekna hér á landi samanborið við atvinnutekjur.

Mynd V.4 sýnir kaupmáttarskerðingu einhleypra frá 2007 til 2010. Í skýrslunni er einkum byggt á niðurstöðum fyrir hjón og sambúðarfólk, sem eru hinar “venjulegu” fjölskyldur. Mynstrið hér er svipað og hjá hjónun og sambúðarfólki nema fyrir hópa I til III, einkum hóp II, sem eru lægstu tekjuhóparnir. Fróðlegt er að skoða gögnin fyrir einhleypra líka, þó þau hafi alvarlega annmarka. Helstu annmarkarnir eru þeir, að í hópi einhleypra er allstór hópur einstaklinga á aldrinum 16 til 24 ára sem eru sjálfstæðir framteljendur og því meðhöndlaðir í grunnöggunum eins og “heimilis-einingar”.

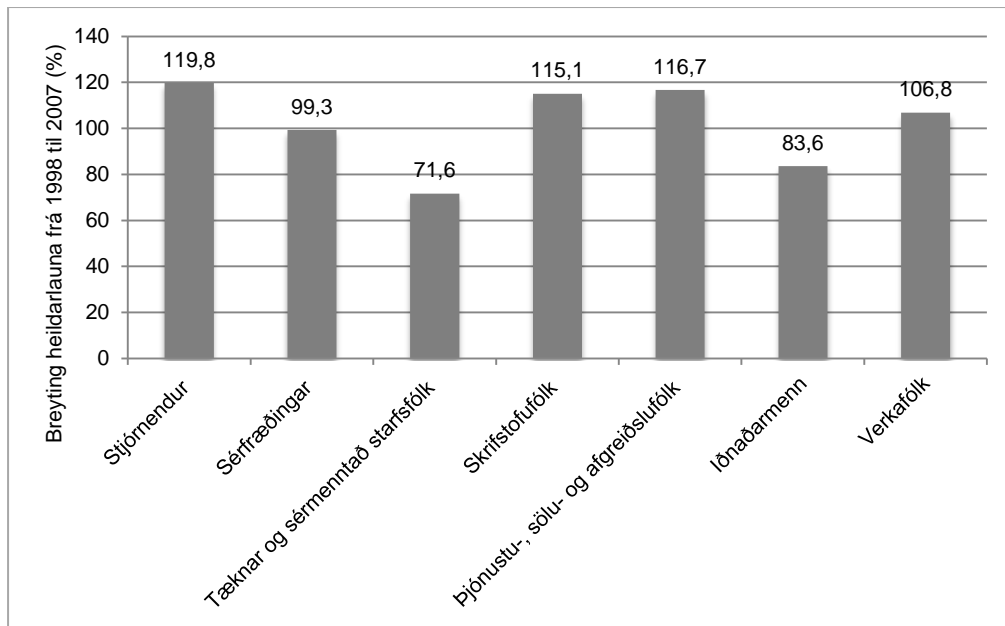
Stór hluti þessara ungu íslensku einstaklinga er þó enn í skóla og rekur ekki eigin heimili heldur býr hjá foreldrum sínum. Þeir eru oft með afar lágar tekjur, t.d. eingöngu vegna sumarvinnu eða lítillar hlutavinnu með námi. Þeir eru því mjög ódæmigerðir bæði sem “fjölskyldur” eða “heimili” og sem tekjuþegar og gefa villandi mynd af tekjum heimila eða fjölskyldna sem er venjulega einingin sem greining okkar miðast við, eins og algengast er í slíkum rannsóknum í grannríkjunum.

Meðaltekjur í lægsta tíundarhópnum voru t.d. um 25 þúsund krónur á mánuði árið 2010. Hvort tekjur slíkra hópa hækka eða lækka endurspeglar einkum markað fyrir íhlaupavinnu skólafólks sem er að afla sér vasapeninga meðan á námi stendur eða sumarvinnutekna milli námsára. Aðgengi að slíkri íhlaupavinnu dróst væntanlega saman í kreppunni. Til dæmis voru meðaltekjur sama lægsta hópsins um 17 þúsund krónur á mánuði að jafnaði árið 2009, til samanburðar.

Þarna eru einnig margir einhleypir erlendir farandverkamenn sem fluttu tiltölulega margir af landi brott eftir að út í kreppuna kom. Þeir hafa gjarnan mjög lágar tekjur árið sem þeir flytja brott, t.d. ef þeir eru hér á launum eða atvinnuleysisbótum einungis í nokkra mánuði það árið og teljast þá fá mjög mikla lækkun tekna milli ára, sem er sérstakt og villandi að draga miklar ályktanir af fyrst þeir eru ekki lengur íbúar hér á landi.

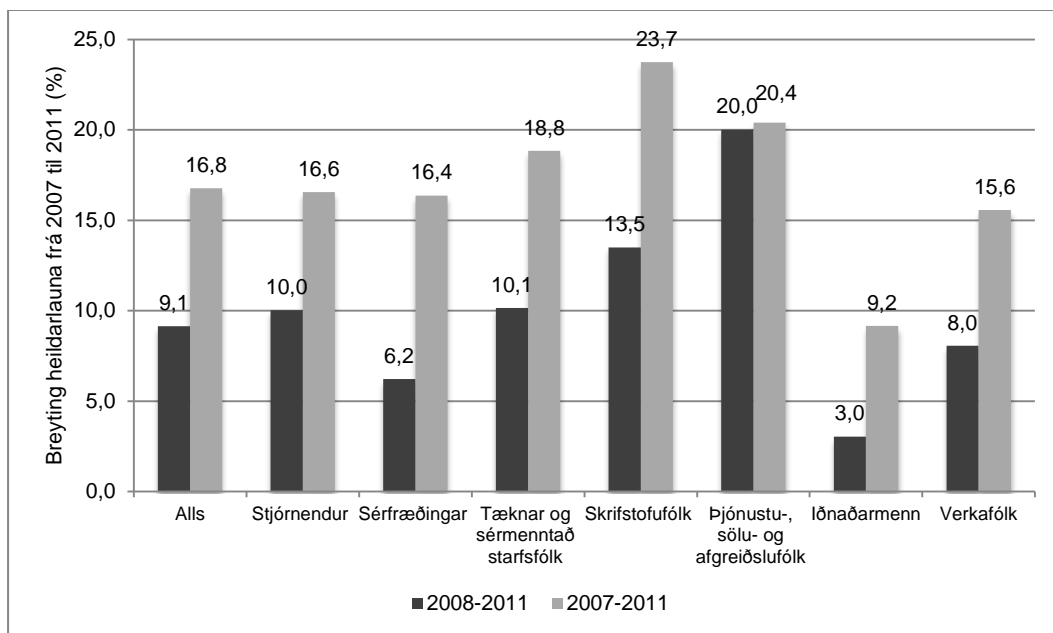
Það er því miklum annmörkum háð að draga ályktanir af tekjuþróun þessara ungmenna fyrir afkomu heimilanna í landinu, sem er meginviðfangsefni greiningarinnar. Höfundar hafa þó látið gera áreiðanleikapróf á gögnunum um tekjur og afkomu hjóna og sambúðarfólks með því að reikna sérstaklega ráðstöfunartekjur fjölskyldna á fjölskyldumeðlim, þar sem gögn fyrir einhleypra eldri en 24 ára eru meðtalin (sjá Stefán Ólafsson og Arnald Sölva Kristjánsson, 2012 væntanleg til birtingar). Niðurstaðan bendir til að útkoman sé þá ekki mjög frábrugðin því sem kemur þegar einungis er byggt á gögnum fyrir hjón og sambúðarfólk og styrkir það mjög notkun þeirra gagna til að draga af ályktanir um afkomu dæmigerðra heimila á Íslandi.

Mynd V.5 sýnir uppsafnaða breytingu heildarlauna helstu starfsstétta frá 1988 til 2007 (í %). Þar má sjá að launatekjur stjórnenda hækkuðu mest (hér koma fjármagnstekjur ekki við sögu, en stjórnendur nutu þeirra í mjög ríkum og vaxandi mæli á árum bóluhagkerfisins). Hér koma áhrif skattkerfisins til aukins ójafnaðar heldur ekki fram, enda um að ræða heildarlaun fyrir beina skatta. Myndin sýnir að minnsta tekjuhækkunin var hjá tæknum og sérmenntuðu starfsfólki, iðnaðarmönnum, sérfræðingum og verkafólki, en mest hjá stjórnendum, en síðan hjá þjónustu og afgreiðslufólki og skrifstofufólki.



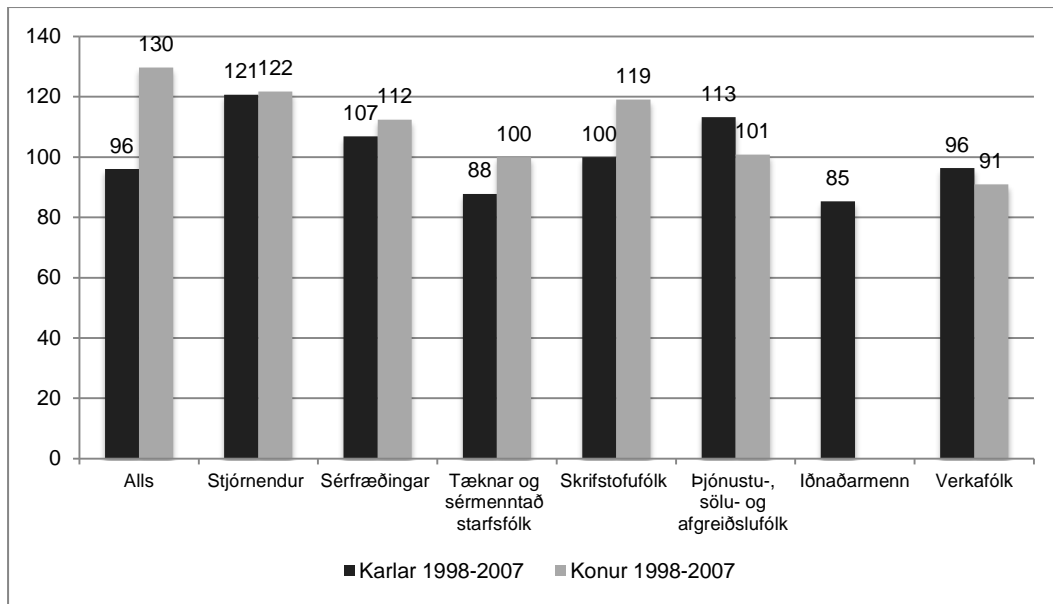
Mynd V.5: Breyting heildarlauna starfsstétta frá 1998 til 2007.
Heimild: Hagstofa Íslands, launakannanir.

Þróun launamunar eftir starfsstéttum í kreppunni, á mynd V.6, sýnir að tekjuhæstu hóparnir fengu minni hækkunar en sumir þeirra tekjulægri, ólíkt því sem var fyrir hrun. Þó var afkoma iðnaðarmanna sérstaklega erfið í kreppunni og verkafólks einnig. Þar gættir mikilla erfiðleika í byggingariðnaði.



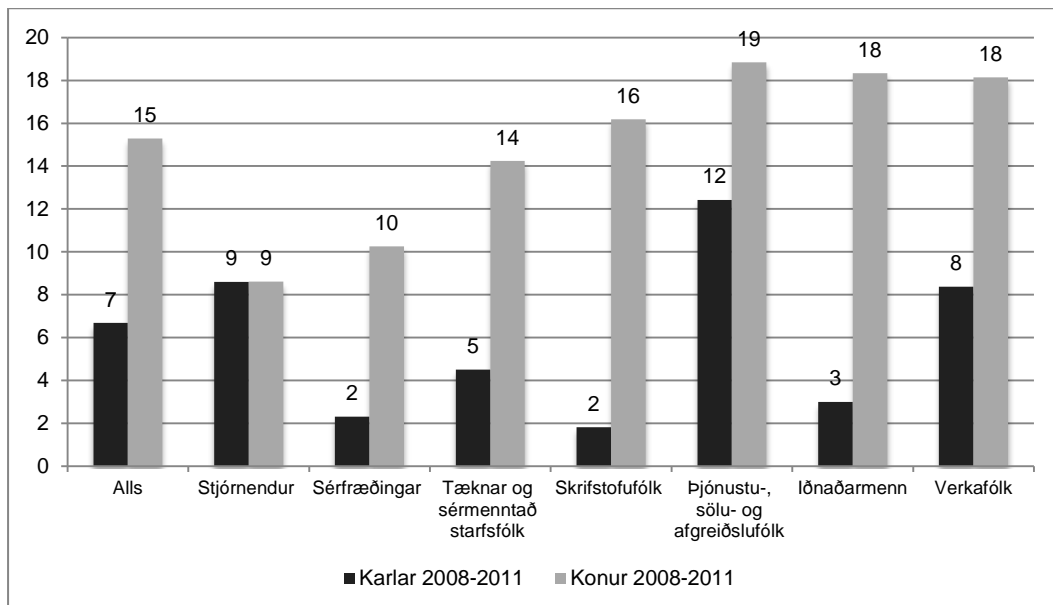
Mynd V.6: Þróun heildarlauna eftir starfsstéttum frá 1998 til 2007
Heimild: Hagstofa Íslands, launakannanir.

Myndir V.7 og V.8 sýna þróun launamunar kynja eftir starfsstéttum. Þar kemur fram hvernig kynjunum vegnaði í ólíkum starfsstéttum, fyrir og eftir hrun. Almennt hækkuðu heildarlaun kvenna meira en karla (130% hjá fullvinnandi konum á móti 96% karla), en það var nokkuð misjafnt eftir starfsstéttum fyrir hrun.

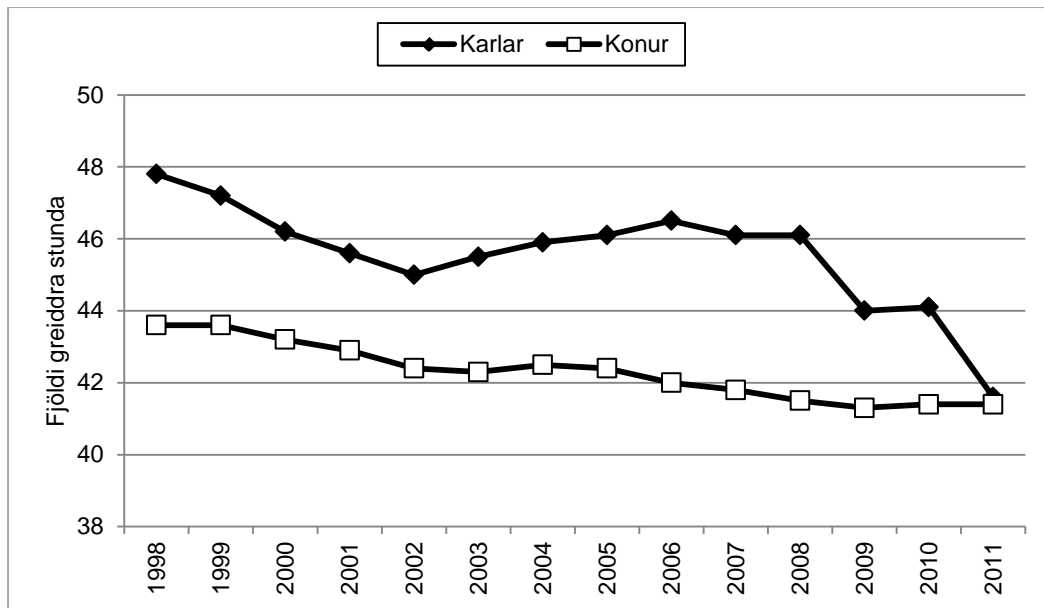


Mynd V.7: Launamunur kynja eftir starfsstéttum fyrir hrún (1998-2007).
Heimild: Hagstofa Íslands, launakannanir.

Mynd V.8 sýnir mun meiri hækkunar (uppsafnað fyrir tímabilið 2008 til 2011) hjá fullvinnandi konum en körlum í öllum stéttum, nema hjá stjórnendum. Megin ástæða þess er sú að karlar misstu meira í heildarlaunum vegna minnkandi vinnutíma, eins og sýnt er á mynd V.9.



Mynd V.8: Þróun heildarlauna kynjanna í kreppunni, frá 2008 til 2011 (uppsöfnuð %).
Heimild: Hagstofa Íslands, launakannanir.



Mynd V.9: Vinnutími fullvinnandi karla og kvenna á vinnumarkaði, frá 1998 til 2011.
 Heimild: Hagstofa Íslands, launakannanir.

Heimildir

- 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).
- Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Stefán Ólafsson (2009). "Heimur hátekjuhópanna: 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).
- 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).
- 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/).
- 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

- 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).
- Ólafur G. Halldórsson og Gylfi Zoëga (2010). "Iceland's Financial Crisis in an International Perspective". Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, vinnupappírar W10:02.
- 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).
- Reinhardt, Carmen og Kenneth Rogoff (2009). *This Time is Different*. Princeton: Princeton University Press.
- 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.sedlabanki.is).
- Seðlabanki Íslands (2010). *Peningamál*, nóvember 2010 (aðgengileg á www.sedlabanki.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 fjölbjóðlegum samburði. *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 Luxembourg, 26. júní, 2010 (birt á www.lisproject.org og 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 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).

Wilkinson, R. og K. Pickett (2009). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press

Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Karen Á. Vignisdóttir (2012). "Staða íslenskra heimila í aðdraganda og kjölfar bankahrunsins." Erindi. (Aðgengilegt á www.sedlabanki.is).