



Skýrsla nr. C24:02
Staða efnahagsmála á haustmánuðum 2024
nóvember 2024

HAGFRÆÐISTOFNUN



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odda við Sturlugötu

Sími: 525-5284

Heimasíða: ioes.hi.is

Tölvufang: ioes@hi.is

Skýrsla nr. C24:02

Staða efnahagsmála á haustmánuðum 2024

nóvember 2024

Formáli

Í byrjun september 2024 sömdu forsætisráðuneytið og Hagfræðistofnun um að stofnunin semdi yfirlit um samspil verðbólgu og annarra hagstærða. Verklök væru 31. október 2024.

Við Gylfi Zoega prófessor erum höfundar skýrslunnar.

Við þökkum Alex Þór Júlíussyni hagfræðinema fyrir aðstoð við gagnaöflun. Fyrir ýmsa aðstoð og ábendingar þökkum við Arnaldi Sölva Kristjánssyni, Háskóla Íslands, Axel Hall, Háskólanum í Reykjavík, Birni Rúnari Guðmundssyni, Hagstofu Íslands, David Loic Daniel Reimer, Háskóla Íslands, Jóni Geiri Péturssyni, Háskóla Íslands, Runólfi Pálssyni, forstjóra Landspítalans, og Sigurði Páli Ólafssyni, fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Höfundar eru einir ábyrgir fyrir skýrslunni sem hér fer á eftir og þeim tillögum sem þar eru settar fram.

Reykjavík, 3. nóvember 2024,

Sigurður Jóhannesson, forstöðumaður Hagfræðistofnunar.

Efnisyfirlit

Ágrip og tillögur til úrbóta	5
Ísland í samfélagi þjóðanna.....	14
Helstu umkvörtunarefni.....	16
Verðbólga og háir vextir	17
Hátt húsnæðisverð	19
Aðflutningur vinnuafls og álag á innviði.....	21
Menntamál	23
Hagsveifla og hagstjórn.....	25
Covid-19 hagstjórnarviðbrögð í stuttu máli	25
Þrálát verðbólga	28
Um hagstjórn.....	43
Horft til lengri tíma.....	51
Minnkandi einhæfni atvinnulífs.....	51
Skipulag vinnumarkaðs.....	57
Fólksfjölgun – frjósemi og fólksflutningar	62
Ríkisfjármál.....	67
Hröð fjölgun ferðamanna	69

Ágrip og tillögur til úrbóta

Staða Íslands í samfélagi þjóðanna er um margt góð. Hvernig svo sem velferð er mæld, er Ísland meðal þeirra ríkja þar sem hún er mest. Árið 2023 var verg landsframleiðsla á mann sú sjöunda hæsta meðal ríkja OECD eftir að leiðrétt hefur verið fyrir verðlagi.¹ Á bak við meðaltölin eru einstaklingar sem sumir hafa það mjög gott á meðan aðrir eiga við erfiðleika að etja. En engu að síður er tekjujöfnuður mikill á Íslandi í alþjóðlegum samanburði. Hlutfall á milli ráðstöfunartekna efstu og lægstu tekjutíundar er lægst hér á meðal ríkja OECD. Fátæktarhlutfall OECD er einnig lægst hér á landi en það er skilgreint sem hlutfall fólks sem er fyrir neðan helming miðgildis ráðstöfunartekna. Hlutfall elstu kynslóðanna undir fátæktarmörkum er einnig hvað lægst hér.

Lífskjör ráðast ekki einungis af tekjum en þegar víðar er litið eru lífskjör á Ísland einnig mjög góð. Ísland er í þriðja sæti samkvæmt „Human Development Index“ Sameinuðu þjóðanna en vísitalan endurspeglar þrjá þætti sem taldir eru mikilvægir fyrir lífskjör: Lífslíkur, menntun og tekjur á mann. Lífsgæðamælikvarði OECD (OECD Better Life Index) leggur tölfræðilegt mat á nokkra mikilvæga þætti sem mælikvarða á lífsgæði. Ísland mælist hátt í tekjum, félagslegum tengslum (sem eru m.a. mæld með kosningaþátttöku), heilsufari, ánægju með lífið, og lágri glæpatíðni. Þeir veikleikar sem draga Ísland niður ættu ekki að koma á óvart. Þetta eru húsnaðismál, menntun og jafnvægi á milli vinnu og einkalífs.

Áður en athyglinni verður beint að því sem betur mætti fara er hollt að huga fyrst að því sem vel gengur.

Margt jákvætt

Viðsnúningur efnahagslífsins eftir COVID-19 farsóttina hefur verið öflugur, nánast of öflugur. Hagvöxtur undanfarinna þriggja ára hefur verið mikill, verg landsframleiðsla er orðin mun meiri en fyrir farsóttina og framleiðsla á mann er einnig orðin meiri. Fjöldi starfandi hefur aukist mikið ár frá ári en vinnutími hefur styst. Kaupmáttur launa hefur hækkað mikið að meðaltali síðustu tíu árin. Atvinnuleysi hefur verið lítið.

Atvinnulíf er orðið fjölbreyttara en áður. Ferðaþjónusta og sjávarútvegur eru ekki einu stóru útflutningsgreinarnar heldur er iðnaður nú orðinn stærri en sjávarútvegur í útflutningsverðmæti. Fleiri starfa nú í iðnaði en samanlagt í hinum tveimur greinum. Hugverkaiðnaður, sem hefur mikinn virðisauka og skapar verðmæt störf, flutti út fyrir 264 milljarða króna árið 2023 og hefur vaxið mikið síðustu árin. Nýsköpunarvísitalan (e. global innovation index) ber saman 80 mælikvarða á nýsköpun fyrir 130 ríki og er Ísland númer 22 í röðinni í ár og númer 14 í Evrópu sem telst góður árangur. Þessi grein mun skipta miklu máli fyrir hagvöxt í framtíðinni.

¹ Af þeim sex ríkjum sem ofar standar eru bæði Lúxemborg og Írland skattaskjól sem hækkar mælda verga landsframleiðslu á mann.

Annað ekki

Það sem einkum gerir Íslendingum lífið erfitt þessa dagana er staðan á húsnæðismarkaði. Hátt verð á húsnæði í samanburði við laun, háir vextir á húsnæðislánum og há leiga skerða lífskjör fjölda fólks. Há leiga getur skapað fátækt hjá þeim sem ekki eiga húsnæði, svo sem öryrkjum einstæðum foreldrum og eftirlaunafólki sem reiðir sig á bætur Tryggingastofnunar (nokkur þúsund manns). Margt ungt fólk sem kaupir sína fyrstu íbúð þarf að leita til foreldra sem ekki eru allir aflögufærir. Vaxtahækkunar síðustu tveggja ára skerða þær ráðstöfunartekjur sem eftir standa þegar búið er að greiða vexti og afborganir, oft svo um munar. Vegna þess að húsnæði er forsenda þess að fólk geti lifað sjálfstæðu lífi þá hefur þessi staða á húsnæðismarkaði áhrif á lífsgæði fjölda fólks.

Stjórnvöld hafa á liðnum árum gripið til ýmissa aðgerða til að hjálpa þeim sem vilja eignast þak yfir höfuðið en vandinn er enn óleystur og veldur óánægju meðal margra og erfiðleikum hjá ekki fáum.

Orsakir þessa vanda eru sumpart einfaldar og sumpart flóknar. Kjarni vandans er sá að það er mikil eftirspurn eftir innlendu fjármagni (húsnæði, framleiðslutækjum) og vinnuafli. Þetta veldur því að verð á húsnæði og laun hækka og húsnæðisverð öllu meira, m.a. vegna aukins kaupmáttar. Mikil eftirspurn eftir vinnuafli dregur erlent vinnuafli til landsins en erfiðara er að leysa vanda á húsnæðismarkaði á sama hátt. Hátt verð hvetur til framkvæmda en þær taka tíma.

Jákvæða hliðin á þróuninni að undanfögnu birtist í vaxandi kaupmætti og lágu atvinnuleysi. Kaupmáttur launa fór vaxandi frá 2010 fram til ársins 2022. En verð á húsnæði hefur hækkað meira en laun.

Hækkun húsnæðisverðs er alþjóðleg þróun og felur í sér að flest annað en húsnæði verður ódýrara í hlutfalli við laun – t.d. raftæki og klæðnaður – vegna aukinnar framleiðni og ódýrs innflutnings. Á sama tíma verður húsnæði hlutfallslega dýrara enda vex framleiðni í húsbyggingum lítið frá ári til árs. Húsnæðisverðbólga í heiminum á svo einnig rætur að rekja til lágra vaxta en vextir á Vesturlöndum hafa farið lækkanði síðustu fjóra áratugina.

En húsnæðisverð hefur hækkað meira hér en á Norðurlöndum og þótt víðar sé leitað á undanfögnu árum og það skýrist af þróun efnahagsmála hér á landi. Nokkrir samverkandi þættir valda hinni miklu eftirspurn eftir húsnæði.

- Kaupmáttur ráðstöfunartekna er hár og hefur vaxið meira hér á landi frá árinu 2019 en annars staðar. Það skýrir einnig mikla einkaneyslu.
- Uppsafnaður sparnaður heimila á COVID-árunum og áratugunum eftir hrun breyttist í aukna einkaneyslu árin 2022 og 2023 og aukinn kaupmátt á húsnæðismarkaði. Fjárfestingar fyrirtækja jukust sömuleiðis.
- Ferðaþjónusta lifnaði aftur til lífs og eftirspurn erlendra ferðamanna eftir innlendri þjónustu jókst.

- Þúsundir erlendra ríkisborgara hafa flust til landsins. Þeir þurfa húsnæði til búsetu.
- Skattlagning verðbóta og verðbólguhluta nafnvaxta á sparnaðarreikningum hefur aukið spákaupmennskueftirspurn sparifjáreigenda eftir húsnæði enda enginn fjármagnstekjuskattur af sölu íbúðarhúsnæðis ef það er innan stærðarmarka.
- Heildarútgjöld hins opinbera lækkuðu hægar en búast hefði mátt við þegar aðgerðum vegna farsóttarinnar lauk.
- Lágir vextir Seðlabanka frá 2020 fram til 2022 juku eftirspurn þeirra sem þurfa lánsfé til kaupa á eigin húsnæði.

Hagstjórnarviðbrögðin sem er lýst í síðustu tveimur liðunum voru viðbrögð við efnahagslegum áhrifum farsóttarinnar. Sóttvarnaryfirvöldum var falið að hefta útbreiðslu farsóttarinnar með þeim tækjum sem þau hafa yfir að ráða á meðan ríkisstjórn og Seðlabanki einbeittu sér að því að lágmarka efnahagslegt tjón bæði farsóttar og sóttvarna. Þessi stefna bar þann árangur að tjón varð hér minna en búast hefði mátt við vegna mikils umfangs ferðaþjónustu. Komið var í veg fyrir fjöldagjaldþrot og grundvöllur lagður að hagvexti áranna sem fylgdu. Nú þegar farsóttin er yfirstaðin má svo velta því fyrir sér hvort viðbrögð ríkisfjármála og peningastefnu hafi verið of öflug en illmögulegt er að reikna sig til baka hvernig atvinnuleysi og framleiðsla hefði þróast ef önnur leið hefði verið farin. Á móti stuðluðu viðbrögð ríkisfjármála og peningastefnu að því að viðspyrnan í efnahagslífinu varð snögg þegar áhrif faraldursins fjöruðu út.

Vaxtahækkunar Seðlabankans sem byrjuðu strax í maí 2021 og viðsnúningur í rekstri ríkissjóðs hafa nú dregið úr innlendri eftirspurn og framleiðsluspenna í hagkerfinu er að hverfa. En eftir stendur eitt vandamál, arfleifð COVID-19 tímans, sem hefur afleiðingar fyrir peningastefnu, vexti á húsnæðislánum og þar með lífskjör.

- Trúverðugleiki peningastefnu Seðlabankans hefur laskast tímabundið sem kemur fram í því að á skuldabréfamarkaði er búist við að verðbólga verði yfir verðbólgu markmiði bæði eftir 5 ár og eftir 10 ár.

Nú þegar tekist hefur að hemja eftirspurn eftir innlendum vörum og þjónustu þá mætti búast við að vextir Seðlabankans kæmu hratt niður en þessar væntingar geta tafið fyrir því ferli. Seðlabankinn þarf að sanna fyrir aðilum á skuldabréfamarkaði og einnig vinnumarkaði að verðbólga verði lág í framtíðinni og í seðlabankaheiminum þýðir það herra vaxtastig þangað til honum er aftur treyst.

Þeir kjarasamningar sem gerðir voru til fjögurra ára í mars í ár vekja þó vonir um að verðbólguvæntingar séu ekki eins háar og verðbólguálag á skuldabréfamarkaði bendir til. Einnig er mögulegt að verðbólguvæntingar hafi alltaf fylgt mældri verðbólgu, þannig að þær lækki með verðbólgu á næstu vikum og mánuðum. Það eykur þá væntanlega líkur á frekari vaxtalækkunum á næstunni.

Mikilvægt er að búa svo um í framtíðinni að ekki þurfi að hækka vexti jafn mikið og gert hefur verið undanfarin ár. Vaxtalækkunin árið 2020 var tímabundin ráðstöfun en miklar

vaxtahækkunir 2022 og 2023 benda til þess að miðlunarferli peningastefnunnar og samspil fjármála- og peningastefnu megi bæta eins og nánar verður fjallað um hér á eftir.

Húsnæði og hagstjórn

Kjarni húsnæðisvandans er sá að í húsnæði felst bæði neysla á þjónustu þess og fjárfesting. Þegar Seðlabankinn á að koma í veg fyrir að verð á húsnæði hækki of hratt miðað við verðbólguþá er hann að hafa áhrif á verð á neyslu en einnig fjárfestingarvöru. Það er þetta samband neyslu nauðsynlegrar þjónustu, sem enginn getur lifað án, og fjárfestingarvöru sem gerir húsnæðismál einkar erfið viðureignar.

Hér skulu nokkur dæmi um flækjustig nefnd.

- Ef háir vextir hefta fjárfestingu í nýju húsnæði, eins og búast mætti við, þá verður aðhaldssöm peningastefna til þess að framboð húsnæðis verður minna síðar meir, þegar vextir lækka aftur. Háir vextir í dag stuðla þannig að örari hækkun húsnæðisverðs í framtíðinni og það kallar á hærri vexti síðar meir.

Húsnæðisliðurinn samanstendur af greiddri og reiknaðri leigu. Nýjungin felst í því að reiknuð leiga byggir á öllum leigusamningum, nýjum og eldri, í hverjum mánuði án félagslegs húsnæðis og kemur í stað vísitölu húsnæðisverðs og raunvaxta. Nýir leigusamningar hafa þannig ekki eins fljótt áhrif á mælda verðbólgu eins og hækkun í síðustu fasteignaviðskiptum hafði þegar húsnæðisliðurinn var reiknaður með gömlu aðferðafræðinni.

Aftur að flækjustigum:

- Verulegur hluti leigusamninga er með verðtryggingarákvæði. Verðtryggingin veldur því að meiri tíma tekur að ná verðbólgu niður en ella. Ímyndum okkur að innflutt verðlag hækki í upphafi árs og verðhækkunin komi fram í vísitölu neysliverðs mánuði síðar. Nú hækkar reiknuð húsaleiga og húsnæðisliður neysliverðsvísitölunnar hækkar frekar, verðbólga verður þá hærri fyrir vikið, sem aftur hækkar leigu þangað til áhrifin smám saman fjara út.

Steinninn gárar vatnið.

- Það veldur erfiðleikum í framkvæmd peningastefnu að áhrif vaxta á húsnæðisliðinn (eins og hann er nú reiknaður) geta mögulega verið með öfugum formerkjum samanborið við aðra liði neysliverðsvísitölunnar.

Þegar vaxtahækkun Seðlabankans veldur því að raunvextir – nafnvextir að frádreginni verðbólgu – hækka þá getur arðsemiskrafa til húsnæðisfjárfestinga hækkað hjá einkaaðilum og fyrirtækjum sem eiga, leigja út og selja húsnæði. Hærri arðsemiskrafa kemur að einhverju leyti fram í lægra húsnæðisverði en einnig í hærri leigu. Hærri leiga í leigusamningum hækkar húsnæðislið í mælingu neysliverðsvísitölunnar og þar með mælda verðbólgu.

Ímyndum okkur að við séum í bílstjórásæti og þegar við gefum í þá hemlar bifreiðin og þegar við hemlum þá eykur hún hraðann!

Þessar vangaveltur gætu endað með tillögu um að í samningi stjórnvalda og Seðlabankans um skilgreiningu á hugtakinu „stöðugt verðlag“ verði húsnæðisverð undanskilið þegar

verðbólguþáttur er skilgreint með breytingum vísitölu neysluverðs. Það sé vissulega haft með þegar verðbólga er mæld og við útreikning verðbóta á vertryggð lán en ekki í skilgreiningu á „stöðugu verðlagi“ sem er það sem Seðlabankinn á að tryggja samkvæmt lögum. En kannski er nægilegt að þeir sem eru við stjórnvöl Seðlabankans átti sig á þessu samhengi stærða og gefi ekki í þegar þeir vilja hemla.

Sú hugsun verður ekki umflúin að háir vextir Seðlabankans undanfarin ár í samanburði við vexti í nálægum löndum eigi, að hluta, rætur í því að inni í verðbólguáætluninni er innifalið verð á fjárfestingarvöru vegna þess að stuðst var við raunvexti og húsnæðisverð við útreikning á kostnaði við búsetu í eigin húsnæði. Þótt húsnæðisliðurinn hafi frá því í lok júní verið reiknaður á annan og betri hátt þá mun áhrifa gömlu aðferðarinnar gæta fram í júnílok á næsta ári.

Fólksfjölgun og hagstjórn

Aðflutt vinnuafli gegnir mikilvægum störfum um allt þjóðfélagið og er ómissandi í mörgum stofnunum og fyrirtækjum. Aldurssamsetning þjóðarinnar er hagstæðari en ef hún endurspeglar einungis aldursdreifingu innfæddra Íslendinga og aukinn íbúafjöldi gerir mögulega aukna verkaskiptingu á milli okkar. Það bætir lífshæð.

En þótt aðflutt vinnuafli sé mikilvægt fyrir hagkerfið, þá veldur fjölgun fólks þrengslum á húsnæðismarkaði og einnig í heilbrigðis- og menntakerfinu meðan á henni stendur. Sjúklingum hefur fjölgað hraðar en starfsfólki á Landspítalanum síðan árið 2019 samkvæmt upplýsingum frá spítalanum og umönnun sjúklinga af erlendum uppruna krefst meiri tíma og fyrirhafnar og kostar meira. Fjölgun nemenda í grunnskólum sem ekki kunna íslensku veldur sömuleiðis erfiðleikum, frammistaða þeirra er að jafnaði lakari og kennarar ekki nægilega vel þjálfaðir í kennslu þeirra eins og OECD hefur bent á.

Þessi mikli aðflutningur vinnuafli stafar af mikilli innlendri eftirspurn, háum launum í evrum talið, í samanburði við það sem bauðst í heimalandi, og hagvexti. En hann endurspeglar einnig hagstjórn og stefnu stjórnvalda þegar kemur að vexti hinna ýmsu atvinnuvega. Við gætum spurt hvað landsmenn eigi að vinna við í framtíðinni. Hvernig atvinnulíf sjá stjórnvöld fyrir sér á hverjum tíma? Sumar atvinnugreinar nota mikið fjármagn og minna vinnuafli, aðrar mikið vinnuafli. Þær vaxa stundum hratt og stundum ekki eins hratt, en stjórnvöld geta haft áhrif á þessa þróun með hagstjórnartækjum sínum og skattkerfi.

Tillögur til úrbóta

Orsakir þess vanda sem hér hefur verið lýst eru margþættar og engin töfralausn til. Ýmislegt er þó hægt að gera og hér koma nokkrar aðgerðir sem taka mætti til skoðunar og gætu flýtt fyrir lækkun vaxta og einnig komið á meiri stöðugleika á húsnæðismarkaði og á vaxtastigi í framtíðinni.

Húsnæðismál

Til þess að hægja á húsnæðismarkaði væri unnt að grípa til nokkurra aðgerða:

- Metið verði hvert umfang útleigu íbúðarhúsnæðis í þéttbýli til ferðamanna (Airbnb) er sem er til frádráttar frá íbúðamarkaði og niðurstöður birtar. Ef umfangið er nægilega mikið til þess að hafa umtalsverð áhrif á húsnæðisverð þá væri hægt að takmarka starfseminna frekar en gert er.

Háir raunvextir geta valdið því að framboð húsnæðis verði minna í framtíðinni þegar vextirnir loksins lækka og eftirspurn eykst aftur. Til þess að bregðast við þessu væri hægt að hvetja verktaka til framkvæmda:

- Stjórnvöld bjóði upp á skattalegt hagræði (e. investment tax credit) fyrir þau verktakafyrirtæki sem reisa ódýrar og hagkvæmar íbúðir.

Mögulegt væri að auka þetta skattalega hagræði þegar raunvextir mældir í húsnæði eru óvenjuháir, þ.e.a.s. þegar, annars vegar, útlánvextir til fyrirtækja eru háir í samanburði við verðhækkunar á húsnæðismarkaði og, hins vegar, húsnæðisverð er ekki hátt í samanburði við byggingarkostnað.

Skattalegt hagræði fælist í að leyfa frádrátt frá hagnaði vegna kaupa á landi eða vegna byggingarkostnaðar. Kostnaðurinn er dreginn frá söluverði eigna en þessu til viðbótar kæmi þá hlutfallslegur frádráttur (t.d. 10% af byggingarkostnaði) sem draga mætti frá tekjum á skattframtali.

Skattalegt hagræði sem þetta er unnt að nota til að beina framkvæmdum í þær tegundir húsnæðis sem stjórnvöld telja mesta þörf á, t.d. ódýrt húsnæði fyrir fyrstu kaupendur.

Atvinnustefna

Ferðaþjónusta óx mikið árin fyrir COVID-19 og hefur nú náð fyrri styrk. Greinin skipti miklu máli í viðsnúningi hagkerfisins eftir fjármálahrunið og í henni felst bæði betri nýting framleiðsluþátta og byggðastefna.

Ferðaþjónusta nýtir sameiginleg gæði í náttúrunni og ýmsa innviði. Ánægjan af því að njóta náttúrunnar fer eftir því hversu margir aðrir hafa fengið sömu hugmynd og sækja á sama stað. Það er því eins og í umferðaræðum inn í borgina á háannatíma að ferðir eins hafa áhrif á ferðir annarra. En einnig er mikilvægt að tryggja öryggi ferðamanna og þjónustu við þá. Hér áður fyrr voru of margir togarar á miðunum af því að hver tók ekki tillit til neikvæðra áhrifa á afla hinna. Sennilega á það sama við um fjölda ferðamanna sem ekki greiða fyrir að sjá þekkt náttúrufyrirbæri .

Fjölgun ferðamanna hefur einnig aukið álag á ýmsa innviði svo sem vegakerfi og heilbrigðiskerfi auk þess sem eftirspurn eftir húsnæði hefur aukist. Þess vegna er mikilvægt að ferðamönnum fjölgi ekki svo hratt að innviðir og stofnanir láti á sjá og húsnæðismarkaður fari úr jafnvægi.

Æskilegt væri að koma föstu formi á gjaldtöku sem standi straum af þjónustu og öryggismálum varðandi ferðaþjónustu. Núverandi fyrirkomulag er fremur óskipulegt.^{2,3} Tillaga okkar er þessi:

- Komið verði á samræmdu, heilsteyptu kerfi gjaldheimtu þannig að tekna sé aflað til uppbyggingar og reksturs ferðamannastaða um land allt á sambærilegan hátt. Tekjur gætu runnið til Náttúruverndarstofnunar þegar hún hefur starfsemi í byrjun næsta árs.

Þannig væri einnig hægt að fjármagna uppbyggingu á nýjum ferðamannastöðum til þess að dreifa álagi á fleiri staði.

Ríkisfjármál

Núverandi fjármálaregla, hvað afkomu snertir, hvetur hvorki stjórnvöld til þess að reka ríkissjóð með afgangi í góðæri, sem myndi draga úr eftirspurn og verðbólgu, né leyfa miklum halla að myndast í kreppu, sem stutt getur við innlenda eftirspurn. Hún hefur einnig í för með sér að viðhald á innviðum er vanrækt. Með breyttri fjármálareglu væri unnt að bæta hér úr.⁴

- Sett verði stöðugleikaregla sem kæmi í stað núverandi afkomureglu. Vöxtur útgjalda ríkisins að frádregnum vöxtum, liðum sem sveiflast yfir hagsveifluna (svo sem atvinnuleysisbótum) og opinberri fjárfestingu fari eftir spá um vöxt skatttekna til lengri tíma. Jafnframt sé áfram 30% hámark á skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Regla um hvernig þær skuli lækka þegar þær fara yfir hámarkið verði óbreytt.

Reglan tæki ekki til fjárfestinga, hvorki nýrra framkvæmda né viðhalds. Því er síður hætta á að eignahlið efnahagsreiknings ríkisins rýrni með tímanum. Nauðsynlegt væri að setja reglur um að gert sé arðsemismat eða kostnaðar-ábatagreining á öllum stærri framkvæmdum hins opinbera áður en í þær er lagt. Þá væri hægt að fjármagna framkvæmdir með lántöku svo fremi sem skuldahlutfall hins opinbera næði ekki 30% af vergri landsframleiðslu.

Sjálfvirkir sveiflujafnarar fá að hafa áhrif ef þessi stöðugleikaregla er í gildi. Auknar skatttekjur í góðæri bæta afkomu ríkissjóðs og draga úr eftirspurn í hagkerfinu og minni skatttekjur í niðursveiflu örva eftirspurn. Slík stöðugleikaregla kemur þannig í veg fyrir að

² Þingvallabjörggarður fær tekjur af bílastæðum, rekstrarleyfi fyrir veitingasölu, leigu fyrir aðstöðu til köfunar, tekjur af veiðileyfasölu og síðan framlag úr ríkissjóði. Við Geysi og Gullfoss eru bílastæði og þjónustumiðstöð á einkalóð og Umhverfisstofnun hefur ekki tekjur af þeim. Stígagerð er fjármögnuð með tekjum af gistináttaskatti og ekki greitt fyrir aðgang að friðlýstum svæðum.

³ Í Bretlandi, svo dæmi sé tekið, eru samtök sem reka ferðamannastaði sem ekki stefna að hagnaði (e. charities) og síðan er rekinn sjóður (National Heritage Memorial Fund) sem stýrt er af stjórn sem skipuð er af ráðherra og fjármagnaður er af ríkissjóði og veitir fjármagni til ýmissa framkvæmda.

⁴ Sjá umfjöllun í *Fjármálareglur: Umræðuskýrsla, Fjármála- og efnahagsráðuneytið*.

útgjöld ríkisins aukist ósjálfbært þegar skatttekjur vaxa í góðæri. Reglan myndi styðja við peningastefnu Seðlabankans.

Þessu til viðbótar er æskilegt að ríkisstjórn geti komið peningastefnunni til hjálpar þegar eftirspurn er mikil án þess að þurfa að hækka skattprósentur eða fresta framkvæmdum og viðhaldi á innviðum. Hér koma nokkrar hugmyndir:

- Boðið verði upp á bundna sparnaðarreikninga í bönkum eða lífeyrissjóðum sem njóti skattalegs hagræðis hvað ávöxtun varðar. Markmiðið er að búa til hvata til sparnaðar þegar eftirspurn er mikil og verðbólga fer vaxandi.⁵
- Skattar á verðbætur og vaxtagreiðslur vegna verðbólgu verði lækkaðir. Þetta mætti gera með því að færa verðbólgu til gjalda í skattframtali á móti vaxtatekjum af óverðtryggðum bankainnistæðum og verðbótum á verðtryggðum reikningum. Þá leggst fjármagnstekjuskattur í meira mæli á mismun nafnvaxta og verðbólgu og minna mæli á verðbólgu.
- Reglur um skatta á söluhagnað á húsnæðis í öðru en í beinum eigin afnotum verði þrengdar.

Með fyrstu tillögunni er reynt að styðja peningastefnuna með því að örva sparnað svo ekki þurfi að hækka vexti jafnmikið þegar eftirspurn er mikil og verðbólga fer vaxandi. Með hinum tveimur væri reynt að styrkja miðlunarferli peningastefnunnar með því að letja sparifjáreigendur til þess að bregðast við verðbólgu með fasteignakaupum sem síðan hækka húsnæðisverð, greidda og reiknaða leigu og þá einnig mælda verðbólgu.

Hagstjórn og skattar hafa áhrif á vöxt hinna ýmsu atvinnugreina. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og OECD hafa lagt til að undanþágum frá almennum virðisaukaskatti verði fækkað.⁶ Skattheimta hefur því meiri neikvæð áhrif á efnahagssumsvif sem skattprósentan er hærri. Þess vegna er almennt betra að hafa lægri skattprósentur og breiðari skattstofn. Frá sjónarhóli hagstjórnar er æskilegt að skattar leiði ekki til þess að sumar atvinnugreinar vaxi á kostnað annarra:

- Kerfi virðisaukaskatts verði einfaldað í átt til kerfis með einu skattþrepi.

Fjölþrepa virðisaukaskattskerfi hefur ýmsar slæmar afleiðingar í för með sér. Mismunandi stig virðisaukaskatts eftir vörum og atvinnugreinum getur haft áhrif á hlutfallslega álagningu og skapað freistingu og möguleika til undanskota. Það mætti lækka almennan virðisaukaskatt og

⁵ Í Bretlandi hafa slíkir reikningar verið til síðan árið 1999 (ISA = Individual savings account). Fólk getur lagt allt að 3,5 milljónum íslenskra króna inn á slíkan reikning á hverju ári (20 þúsund pund) sem síðan er hægt að ráðstafa á bankareikning eða fjárfesta í skuldabréfum eða hlutabréfum. Með þessu kemst fólk hjá fjármagnstekjuskatti eftir að hafa greitt tekjuskatt af upphaflegum tekjum. Reikningur getur verið bundin með hærri vöxtum eða laus. Unnt er að nota reikningana fyrir almennan sparnað og einnig til þess að fjármagna fyrstu íbúðarkaup eða eftirlaun eða leggja inn á reikning í nafni ólöggráða barna sem losna þegar börnin verða 18 ára.

⁶ Sjá Iceland: 2024 IMF: *Article IV Consultation-Press Release*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/07/15/Iceland-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-551849> og *OECD Economic Surveys: Iceland*, OECD Economic Surveys: Iceland 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-iceland-2023_b3880f1a-en.

draga úr þessum skaðlegu áhrifum með því að fækka skattþrepum og ganga jafnvel svo langt að hafa eitt skattþrep. Í rannsókn sem gerð var á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins árið 2016 var farið yfir kosti þess að fækka skattþrepum og sýnt fram á að breytingar sem þessar hefðu ekki mikil áhrif á útgjöld heimila og var þá tekið tillit til tekjufjórðunga.⁷

Vinnumarkaður

Þótt verkalýðshreyfingin hafi sýnt ábyrgð í nýlegum kjarasamningum væri til bóta að tryggja meiri festu á vinnumarkaði þannig að stofnanaumgjörð vinnumarkaðs styrkti þessa ábyrgð í ríkari mæli. Hér er lagt til að farið verði eftir þeim tillögum sem norski hagfræðingurinn Steinar Holden lagði fram árið 2016:

- Lögum verði breytt þannig að ríkissáttasemjari geti lagt fram miðlunartillögu þegar hann sér ástæðu til án þess að samþykki þurfi frá deiluaðilum.
- Tekið verði upp sameiginlegt samningsmarkmið, svipað því sem stuðst er við á hinum Norðurlöndunum. Eðlilegt er að hækkun launa bæði á almennum markaði og hjá hinu opinbera ráðist af aðstæðum í samkeppnisgreinum (bæði við innflutning og á erlendum mörkuðum).

Skortur á viðmiðum í kjarasamningum á bæði almenna markaðinum og hinum opinbera gerir samningsferlið erfiðara og eykur líkur á að kjarasamningar ýti undir verðbólgu sem síðan kallar á hátt vaxtastig Seðlabankans. Þetta á bæði við um almenna og opinbera markaðinn.

⁷ Sjá rannsókn sjálfstæðrar verkefnisstjórnar um úttekt á íslensku skattkerfi á vegum Samráðsvettvangs um aukna hagsæld.

Ísland í samfélagi þjóðanna

Staða Íslands í samfélagi þjóðanna er um margt góð. Hvernig svo sem velferð er mæld, er Ísland meðal þeirra ríkja þar sem hún er mest. Árið 2023 var verg landsframleiðsla á mann sú sjöunda hæsta meðal ríkja OECD eftir að leiðrétt hefur verið fyrir verðlagi. Í raun er staða Íslands betri vegna þess að tvö efstu löndin á listanum, Lúxemborg og Írland, eru skattaskjól þar sem alþjóðleg fyrirtæki koma hagnaði sínum fyrir án þess að almenningur njóti tilsvarendi betri lífskjara. Landsframleiðsla á mann er töluvert hærri í Sviss og einnig í Bandaríkjunum og Noregur er sér á báti vegna olíuauðs. Landsframleiðsla á mann er svipuð hér á landi og í Hollandi og í Danmörku og talsvert hærri en í Finnlandi og Svíþjóð. Annað nágrannaríki, Bretland, er mun neðar á listanum.

Á bak við meðaltölin eru einstaklingar sem sumir hafa það mjög gott á meðan aðrir eiga við erfiðleika að etja. En reyndar er tekjujöfnuður mikill á Íslandi í alþjóðlegum samanburði. Hlutfall ráðstöfunartekna efstu og lægstu tekjutíundar er lægst hér á meðal ríkja OECD. Fátæktarhlutfall OECD er einnig lægst hér á landi en það er skilgreint sem hlutfall fólks sem er fyrir neðan helming miðgildis ráðstöfunartekna. Hlutfall elstu kynslóðanna undir fátæktarmörkum er einnig hvað lægst hér. Ísland er í þriðja sæti samkvæmt „Human Development Index“ Sameinuðu þjóðanna en vísitalan endurspeglar þrjá þætti sem taldir eru mikilvægir fyrir lífskjör: Lífslíkur, menntun (hversu mörgum árum fólk ver í skóla) og tekjur á mann. Einungis Sviss og Noregur mælast herra. OECD hefur einnig búið til almennari lífsgæðamælikvarða (OECD Better Life Index, <https://www.oecdbetterlifeindex.org>). Ísland er einnig í fremstu röð á þessum mælikvarða en þar koma einnig veikleikar í ljós.

Lífsgæðamælikvarði OECD leggur tölfræðilegt mat á nokkra mikilvæga þætti sem mælikvarða á lífsgæði. Þeir eru húsnæði, tekjur, atvinna, félagsleg tengsl, menntun, umhverfi, þátttaka í stofnunum lýðræðis (e. civic engagement), heilsufar, ánægja með lífið (e. life satisfaction), glæpatíðni og jafnvægi á milli vinnu og einkalífs. Ísland mælist hátt í tekjum, félagslegum tengslum (sem eru m.a. mæld með kosningaþátttöku), heilsufari, ánægju með lífið, og lágri glæpatíðni. Þeir veikleikar sem draga Ísland niður ættu ekki að koma á óvart. Þetta eru húsnæðismál, menntun og jafnvægi á milli vinnu og einkalífs.

Ísland er um miðbik OECD-ríkjanna þegar kemur að húsnæðismálum og menntun. Þetta getur varla talist ásættanlegt í ljósi þess að í hópi þessara ríkja eru mörg tiltölulega vanþróuð ríki og mætti hér nefna Chile, Grikkland, Kólumbíu og Tyrkland, svo nokkur dæmi séu tekin. Bág staða húsnæðismála endurspeglast í háu hlutfalli húsnæðisverðs og ráðstöfunartekna en bág staða í menntamálum í lágu hlutfalli fólks sem hefur lokið bæði framhaldsskóla og háskóla, og einnig lágum einkunnum á hinum samræmdu PISA-prófum samanborið við þau lönd sem eru ofar á listanum.

Tafla 1. Tekjur og jöfnuður í OECD-ríkjunum

VLF á mann árin 2022 og 2023, í dollurum (leiðrétt fyrir kaupmátt)					P90/P10 ráðstöfunartekjur árið 2017				Fátæktarhlutfall (%) af mannfjölda 2017				"Human Development Index" (SD) 2022				
	2022	2023		2022	2023		2017		2017		2017		2017		2022		2022
Lúxemborg	145,971	143,526	Slóvenía	51,364	54,960	Kosta Ríka	10.0	Ungverjaland	3.4	Kosta ríka	20.4	Írland	9	Sviss	0.967	Austurríki	0.926
Írland	135,774	128,156	S. Kórea	51,666	54,057	Chile	7.2	Holland	3.4	Ísrael	17.9	Slóvenía	8.5	Noregur	0.966	Slóvenía	0.926
Noregur	124,255	103,994	Ísrael	52,436	53,823	Bandaríkin	6.2	Svíþjóð	3.3	Bandaríkin	18.8	Noregur	8.4	Ísland	0.959	Japan	0.920
Sviss	90,732	92,580	Nýja Sjáland	51,947	53,801	S. Kórea	5.8	Slóvenía	3.1	S. Kórea	17.3	Ungverjaland	8	Hong Kong	0.956	Ísrael	0.915
Bandaríkin	77,177	81,585	Spánn	48,655	52,944	Litháen	5.6	Finnland	3.1	Litháen	17.3	Holland	7.9	Danmörk	0.952	Malta	0.915
Holland	77,284	80,752	Litháen	50,997	51,877	Lettland	5.5	Tékkland	3.1	Lettland	16.6	Slóvakía	7.3	Svíþjóð	0.952	Spánn	0.911
Ísland	75,834	80,449	Japan	47,185	50,273	Ísrael	5.4	Danmörk	3	Chile	16.5	Finnland	6.3	Þýskaland	0.950	Frakkland	0.910
Danmörk	78,255	77,223	Portúgal	47,185	49,744	Tyrkland	5.4	Slóvakía	2.8	Eistland	15.8	Danmörk	6.1	Írland	0.950	Kýpur	0.907
Austurríki	70,889	72,952	Eistland	49,130	49,652	Spánn	4.8	Ísland	2.8	Nýja Sjáland	15.3	Tékkland	5.6	Singapúr	0.949	Ítalía	0.906
Ástralía	71,753	72,952	Póland	45,478	48,135	Eistland	4.7			Spánn	14.8	Ísland	4.9	Ástralía	0.946	Eistland	0.899
Belgía	68,308	70,830	Ungverjaland	43,394	45,941	Ítalía	4.7			Tyrkland	14.4			Holland	0.946	Tékkland	0.895
Þýskaland	66,616	69,329	Tyrkland	38,355	44,151	Lúxemborg	4.5			Ítalía	13.9			Belgía	0.942	Grikkland	0.893
Svíþjóð	66,715	68,857	Slóvakía	40,629	43,818	Nýja Sjáland	4.5			Grikkland	12.6			Finnland	0.942	Barein	0.888
Finnland	62,590	64,496	Lettland	40,957	42,505	Bretland	4.3			Lúxemborg	12.2			Líktenstein	0.942	Andorra	0.884
Kanada	62,041	61,650	Grikkland	38,364	40,521	Grikkland	4.3			Kanada	12			Bretland	0.940	Póland	0.881
Frakkland	57,859	61,472	Chile	31,227	32,730	Sviss	3.7			Bretland	11.9			Nýja Sjáland	0.939	Lettland	0.879
OECD	56,068	59,020	Kosta Ríka	26,027	27,697	Þýskaland	3.7			Portúgal	10.7			Kanada	0.935	Litháen	0.879
Bretland	56,761	58,906	Mexíkó	23,659	25,430	Póland	3.6			Þýskaland	10.4			S. Kórea	0.929	Króatía	0.878
Ítalía	55,838	58,523	Kólumbía	21,630	21,994	Írland	3.6			Póland	9.6			Lúxemborg	0.927	Katar	0.875
Tékkland	53,270	55,803				Austurríki	3.5			Sviss	9.4			Bandaríkin	0.927	S. Arabía	0.875
Heimild: OECD						Heimild: OECD				Heimild: OECD				Heimild: Sameinuðu Þjóðirnar			

Jafnvægi atvinnu og einkalífs er mælt með fjölda frístunda og tíma sem varið er í heimilisstörf, annars vegar, og fjölda fólks sem vinnur langan vinnudag. Það er hér sem Ísland er neðarlega á lista OECD-ríkjanna á meðan hin Norðurlöndin og Holland tróna nærri toppi dreifingarinnar.

Helstu umkvörtunarefni

Árið 2018 kom út skýrsla Hagfræðistofnunar um stöðu efnahagsmála.⁸ Þar voru einnig listuð helstu umkvörtunarefni og er áhugavert að kanna hvernig tekið hefur verið á þeim málum á árunum sem síðan eru liðin. Bent var á að langur vinnutími hefði slæm áhrif á lífsgæði sem kæmi fram í streitu og andlegri vanlíðan. Einnig var bent á að í skattkerfinu yrði kaupmáttaraukning launa til þess að tekjur færðust yfir skattleysismörk. Skattleysismörkin fylgdu verðlagi en ekki launum á meðan tekjuþröskuldur sem skilgreinir efri skattþrep væri tengdur við launavísitöluna. Þá var bent á annmarka útreiknings á húsnæðisliði vísitölu neysluverðs sem byggði að miklu leyti á markaðsverði húsnæðis í kaupum og sölum í hverjum mánuði. Lagt var til að gerð yrði samanburðarrannsókn á kjörum viðskiptavina bankanna þar sem vaxtakjör og þjónustugjöld innlendra banka væru borin saman við þau sem viðskiptabankar á Norðurlöndum bjóða í ljósi innlendarar fákeppni. Einnig var bent á að húsnæðisverð væri hátt og byrði húsnæðislána þung hjá mörgum heimilum.

Það er ánægjulegt að á síðustu árum hefur verið tekið á sumum af þessum umkvörtunarefnum. Hér ber fyrst að nefna að vorið 2019 voru gerðir svokallaðir lífskjarasamningar sem höfðu það að markmiði að bæta lífkjör og viðhalda jafnframt samkeppnishæfi atvinnulífsins.⁹ Ríkisstjórnin ákvað síðan undir lok árs 2019 að sex velsældaráherslur yrðu í forgrunni við gerð árlegra fjármálaáætlana.¹⁰ Hagstofan birtir velsældarvísa á heimasíðu sinni.¹¹ Önnur mikilvæg breyting fólst í því að húsnæðisliður vísitölu neysluverðs hefur verið endurhannaður. Sem fyrr er húsnæðiskostnaði skipt í greidda húsaleigu, þar sem lagt er mat á kostnað þeirra sem búa í leiguhúsnæði, og reiknaða húsaleigu, þar sem metinn er kostnaður þeirra sem búa í eigin húsnæði. Nýjungin felst í því að reiknuð leiga byggir á öllum leigusamningum, nýjum og eldri, í hverjum mánuði án félagslegs húsnæðis og kemur í stað vísitölu húsnæðisverðs og raunvaxta. Nýir leigusamningar hafa þannig ekki eins fljótt áhrif á mælda verðbólgu eins og hækkun í síðustu fasteignaviðskiptum hafði þegar húsnæðisliðurinn var reiknaður með gömlu aðferðinni. Vaxtabreytingar koma heldur ekki beint inn í húsnæðisliðinn.

⁸ Sjá skýrslu Hagfræðistofnunar W 18:03, „Staða efnahagsmála í aðdraganda kjarasamninga“, <https://ioes.hi.is/files/2021-05/stada-efnahagsmala-i-addraganda-kjarasamninga.pdf>.

⁹ Samið var um fasta krónutöluhækkun sem hefur í för með sér að lægstu launin hækkuðu hlutfallslega meira en hærri laun og laun tengd beint við framleiðnivöxt í hagkerfinu. Vinnutími var stytur og geta launþegar og atvinnurekendur á hverjum vinnustað nú samið um hvernig stytting vinnuvikunnar er framkvæmd. Einnig var tekið upp nýtt lægsta þrep tekjuskatts til þess að lækka skattbyrði lægstu tekjuhópanna..

¹⁰ Áherslurnar eru: Andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum, virkni í námi og starfi, kolefnishlutlaus framtíð, gróska í nýsköpun og betri samskipti við almenning. Sjá <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sjalbfaert-land/hvad-er-velsaeldarhagkerfi/>.

¹¹ Sjá <https://velsaeldarvisar.hagstofa.is/>.

óverðtryggðum lánnum sem tekin voru árið 2021 mun meira en tvöfaldast þegar þeir fara úr 4,5% í 9,5%.

Heimilin standa þannig frammi fyrir því að mánaðarlegar afborganir af húsnæðislánnum hækki mikið, vaxtagreiðslur tvöfaldist jafnvel þegar vextir eru aftur ákveðnir á óverðtryggðum og verðtryggðum lánnum sem tekin voru með föstum vöxtum til þriggja ára.

Verðbólga sem „skuldaleiðrétting“

Nokkurs misskilnings gætir í umræðu um verðbólgu og skuldir. Verðbólga rýrir raunvirði óverðtryggðra lána. Gefum okkur að laun og verðlag hækki um 10% á ári á meðan höfuðstóll óverðtryggðra lána lækkar með afborgunum af lánnum en hækkar ekki vegna verðbólgu. Við þessar aðstæður skiptir máli hver greiðir eða verður fyrir tjóni af völdum lækkunar raunvirðis höfuðstóls vegna verðbólgu.

Nafnvextir eru jafnir summu verðbólgu og raunvaxta (mismunar nafnvaxta og verðbólgu) og hækkun þeirra undanfarin misseri stafar bæði af hækkun verðbólgu og einnig af hækkun raunvaxta. Þannig má segja að hækkun vaxta á óverðtryggðum lánnum úr 4,5% árið 2021 í 9,5% um þessar mundir stafi bæði af hækkun verðbólgu og raunvaxta.

Þeir sem tóku óverðtryggð lán árið 2021 á 4,5% vöxtum hafa notið þess að raunvirði lána þeirra hefur lækkað ár frá ári á kostnað lánveitenda sem eru þá sparifjáreigendur í viðskiptabönkum og launþegar sem greiða í lífeyrissjóði. Verðbólgan (janúar-janúar) var 5,7% 2021, 9,9% 2022, 6,7% og 5,3% frá janúar til október 2024 (uppreiknuð til árs). Sá sem tók lán á föstum vöxtum 4,5% árið 2021 hefur því hagnast af því að hafa neikvæða raunvexti á þessum tíma. Óverðtryggða lánið frá 2021 hefur rýrnað um 8½% að raungildi á lánstímanum á kostnað lánveitanda.

Þegar vöxtum er breytt árið 2024 þá hækka vextir í 9,5% hjá lífeyrissjóðnum og verða þá raunvextir jákvæðir um 4,4% (9,5-5,1%) miðað við núverandi verðbólgu og svo enn hærri næstu þrjú árin ef verðbólga fer lakkandi. Lánveitendur greiða þá ekki lengur niður raunvirði skulda lánþega í gegnum verðbólgu. Þeir fá einnig jákvæða raunvexti.

Hver er þá vandinn?

Skýra má óánægju fólks með þróun vaxta og verðbólgu á a.m.k. þrennan hátt. Í fyrsta lagi hækkar greiðslubyrði af óverðtryggðum lánnum verulega þegar vextir hækka mikið og ekki síst þegar það gerist í einu veffangi þegar tímabili fastra vaxta lýkur. Það sem breytist er að lántakendur þurfa að greiða bæði jákvæða raunvexti og svo einnig fyrir lækkun raunvirðis lánanna vegna verðbólgu. Það eru mikil viðbrigði og kjör þeirra hafa skerst frá því sem var þegar vextir voru lágir þrátt fyrir háa verðbólgu. Í öðru lagi hugsum við venjulega í peningastærðum en ekki í raunstærðum. Það þarf að greiða ákveðið margar krónur í vexti og afborganir í hverjum mánuði og lánin eru einnig mæld í krónum. Verðbólga verður til þess að upphæð lána á föstu verðlagi lækkar, þ.e.a.s. lánin lækka samanborið við laun og verð á vörum og þjónustu, en flestir mæla ekki húsnæðislánin sín í fjölda árslauna, þótt þeir gætu það, heldur í krónum og í krónum talið lækka þau ekki í verðbólgunni. Í þriðja lagi geta margir litið á vaxtahækkunir undanfarinna ára sem forsendubrest. Vextir Seðlabankans voru lækkaðir úr 2,75% í 0,75% árið 2020 eftir að farsóttin barst til landsins og síðan hækkaðir í

mörgum skrefum um 8,5 prósentustig eða í 9,25% áður en núverandi vaxtalækkunarferli hófst. Þeir sem tóku húsnæðislán árið 2020 geta bent á að stjórnvöld hafi gefið til kynna að lágir vextir væru komnir til að vera og þeir hafi gefið sér þá forsendu þegar lánin voru tekin. Það hafi síðan orðið ófyrirséður forsendubrestur þegar vextir hækkuðu svona mikið og greiðslubyrði lánanna þar með.

En eftir stendur að það er mjög óæskilegt að vextir og verðbólga sveiflist jafn mikið og raunin hefur orðið síðustu misserin. Verðbólga, einkum sveiflukennð verðbólga, gerir allar fjárhagslegar ákvarðanir erfiðari og það á einkum og sér í lagi við um lánasamninga. Það er hlutverk Seðlabankans samkvæmt lögum að sjá til þess að verðlag sé stöðugt og það hefur ekki tekist vel á undanförunum árum.

Hátt húsnæðisverð

Háir vextir koma einkum þeim illa sem eru að kaupa sína fyrstu fasteign, þótt fjöldi fólks geri það engu að síður.¹⁶ Vísbendingar eru um að fyrstu kaup séu orðin háð stöðu foreldra og háir vextir bitna mest á þeim sem hafa keypt á síðustu tveimur árum. Þetta á sérstaklega við um ungar fjölskyldur. Það er nauðsynlegt hverju þjóðfélagi að ungt fólk geti komið undir sig fótunum, fengið góð störf og þak yfir höfuðið. Það ætti að vera eitt allra mikilvægasta markmið stjórnvalda á hverjum tíma að hafa menntakerfi, atvinnulíf og húsnæðismarkað sem gerir unga fólkinu sem auðveldast fyrir.

Húsnæðisverð hefur ekki einungis hækkað hér á landi heldur einnig í öðrum ríkjum. Reyndar má búast við því að húsnæðisverð muni stöðugt hækka í samanburði við vörur og þjónustu af ástæðu sem fólk kemur yfirleitt ekki auga á. Ástæðan er sú að vöxtur framleiðni og milliríkjavíðskipta hefur smám saman orðið til þess að hlutfallslegt verð á flestum vörum hefur lækkað í samanburði við laun og húsnæði. Verð á heimilistækjum, t.d. sjónvörpum og öðrum heimilistækjum, hefur stórlækkað á undanförunum áratugum mælt í tímakaupi á vinnumarkaði. Hið sama á við um svo ólíkar vörur og þjónustu eins og bifreiðir og ferðir til útlanda. Neyslukarfa almennings hefur af þessum sökum breyst. Ef við færum fimmtíu ár aftur í tímann þá myndum við uppgötva að fatnaður, að mestu framleiddur innan lands, væri dýr, kaup á nýjum bílum erfið vegna hás verðs og ferðir til útlanda fáar. Í samanburði við þessar dýru vörur og þjónustu væri tiltölulega ódýrt að byggja hús eða kaupa íbúð.

En af hverju hefur íbúðaverð ekki lækkað eins og allt hitt? Ástæðan er sú að framleiðni hefur ekki aukist í húsbyggingum svo um munar. Það þarf enn að slá upp mótum og steypa, leggja pípur og koma fyrir raflögnum. Og ekki er hægt að flytja hús inn frá láglaunalöndum, eins og iðnvarning. Slíkt er hægt með húsgögn, eins og Ikea hefur gert, en erfiðara er um vik með húsbyggingar. Þess vegna verður húsnæði hlutfallslega dýrara með tímanum. Við þetta bætist

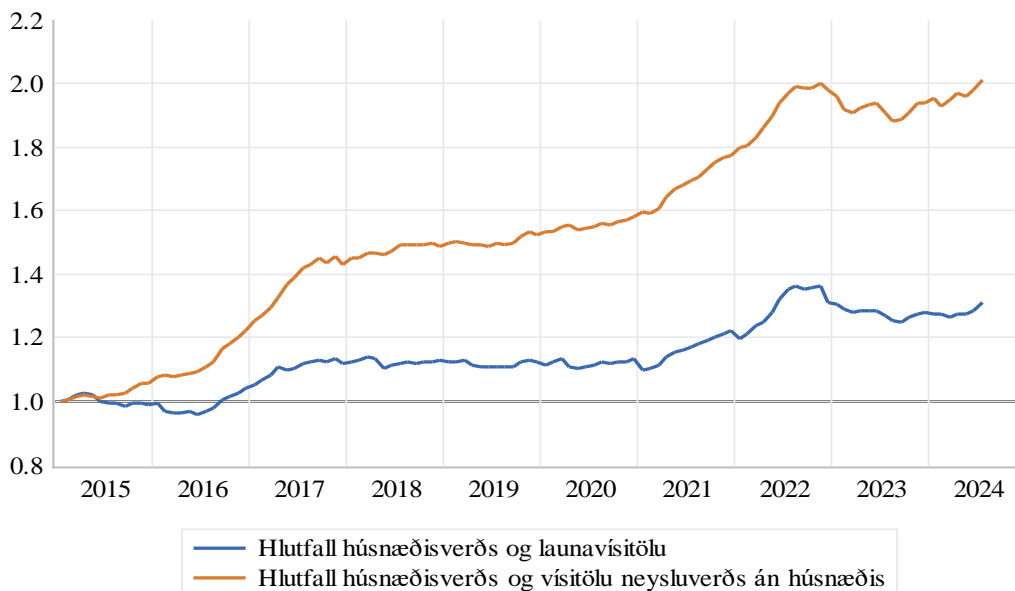
¹⁶ Um 35.000 manns hafa komist inn á fasteignamarkaðinn sem fyrstu kaupendur frá ársbyrjun 2018. Það samsvarar um 90% af stærð þeirra árganga sem eru á húsnæðisakaupaldri á síðustu árum. Í ár er útlit fyrir þriðjungsfjölgun fyrstu kaupenda skv. tölum Húsnæðis- og Mannvirkjastofnunar og að þeir verðir þeir þriðju flestu frá upphafi mælinga.

að vextir á Vesturlöndum hafa farið lækkandi síðustu fjóra áratugi. Það hefur valdið hækkun eignaverðs. Vextir náðu hámarki í heimshagkerfinu í kringum árið 1980 en hafa lækkað síðan.

Á myndinni hér fyrir neðan er sýnt hlutfall húsnæðisverðs og vísitölu neysluverðs án húsnæðis frá árinu 2015. Það hefur tvöfaldast á tímabilinu. Þess vegna er gagnlegt að bera húsnæðisverð einnig saman við launavísitöluna. Hlutfall húsnæðisverðvísitölu og launavísitölu hefur hækkað um um það bil 30% á sama tíma. Það tekur þá fleiri ár en áður að vinna sér inn fyrir húsnæði.

Ástæðan fyrir því að fyrri vísitalan hefur tvöfaldast á meðan hin hækkar um 30% er sú að laun hafa hækkað mikið undanfarin ár þótt hærri laun komi einnig fram í byggingarkostnaði og verði á húsnæði. Þau hafa einnig í för með sér að heimili hafa efni á dýrara húsnæði en áður sem eykur eftirspurn og hækkar verð þangað til framboð hefur verið aukið.

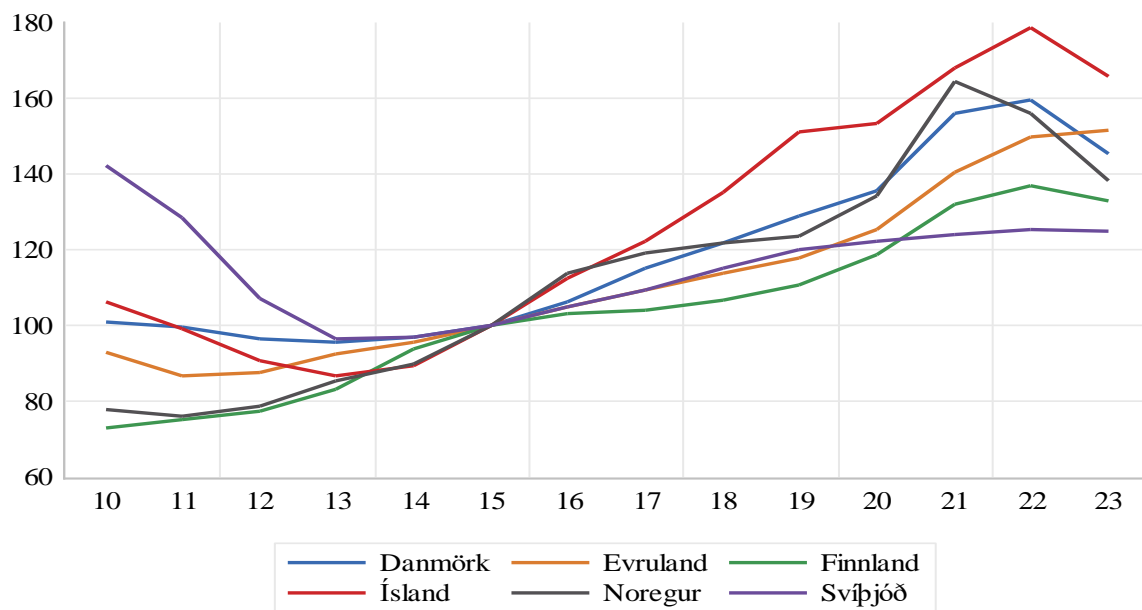
Mynd 1. Húsnæðisverð í samanburði við laun og verðlag



Hagstofa Íslands.

Húsnæðisverð hefur hækkað meira hér á landi en í nálægum ríkjum frá árinu 2015. Það segir okkur að innlendir þættir hafi orsakað meiri hækkun hér á landi, þar á meðal vöxtur kaupmáttar launa. Myndin hér á eftir sýnir vísitölu húsnæðisverðs á föstu verðlagi á Íslandi og hinum Norðurlöndunum og einnig meðaltal OECD og evruríkjanna. Á myndinni sést að húsnæðisverð á Íslandi lækkaði að raungildi á árunum eftir fjármálakreppuna en það hefur hækkað síðan 2013.

Mynd 2. Vísitala húsnæðisverðs á föstu verðlagi



OECD.

Vaxtahækkunar síðustu ára hafa orðið til þess að lækka húsnæðisverð á raunvirði í öllum löndunum. Árið 2023 var húsnæðisverð á föstu verðlagi á Íslandi 66% hærra en árið 2015. Í samanburði hafði húsnæði hækkað um 5% í Danmörku, 38% í Noregi, 25% í Svíþjóð og 33% í Finnlandi.

Aðflutningur vinnuafls og álag á innviði

Erlendir ríkisborgarar hér á landi hafa flust hingað á mismunandi forsendum. Flestir eru aðfluttir frá ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins (EES) en Ísland er hluti af sameiginlegum vinnumarkaði Evrópusambandsins (ESB). Alveg eins og íslenskir ríkisborgarar geta flust til annarra ríkja EES, fengið þar störf og notið borgaralegra réttinda geta borgarar þessara ríkja flutt til Íslands.

Innflytjendur gegna mikilvægu hlutverki í fjölda atvinnugreina, t.d. á sjúkrahúsum, hjúkrunarheimilum, jafnvel í leikskólum og svo auðvitað einnig í byggingariðnaði og í ferðaþjónustu. Þeir gera aldursþíramíða landsmanna hagstæðari, það verða fleiri vinnandi hendur fyrir hvern eftirlaunaþega. Þessir einstaklingar sækjast oft eftir störfum sem innfæddir Íslendingar hafa minni áhuga á, svo sem í fiskvinnslu og byggingastarfsemi og þrífum á sjúkrastofnunum.

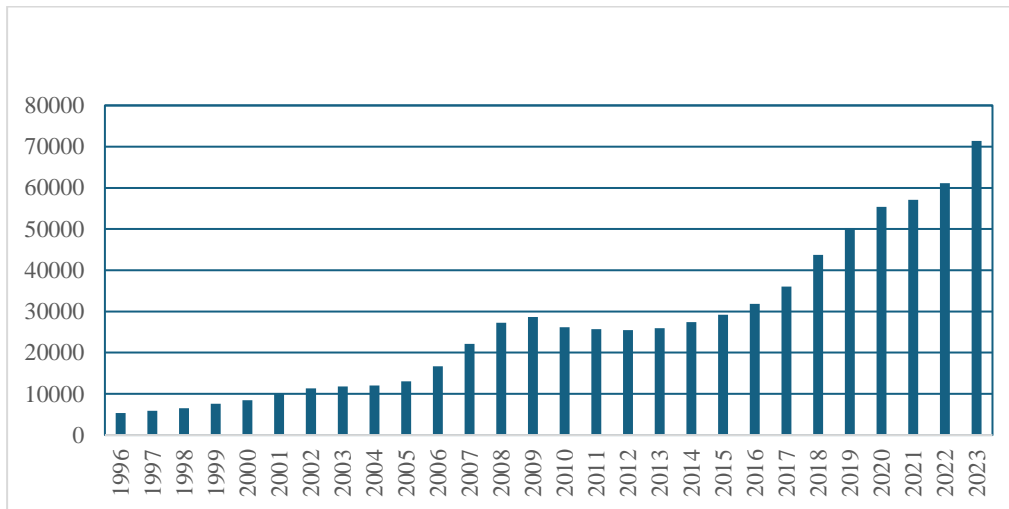
Ör fjölgun innflytjenda í uppsveiflu efnahagslífsins auðveldar hagstjórn að því leyti að framleiðslugeta efnahagslífsins eykst þegar innlend eftirspurn fer vaxandi og dregur úr atvinnuleysi með brottflutningi þegar samdráttur verður. Það er því minni þörf á að hækka vexti Seðlabankans þegar innlend eftirspurn er mikil og fjöldi lausra starfa og þá einnig minni þörf á miklum vaxtalækkunum þegar störfum fækkar og atvinna dregst saman.

Myndin hér á eftir sýnir fjölda innflytjenda á hverju ári frá árinu 2003. Það ár voru 5,1% landsmanna aðfluttir en hlutfallið hefur fjórfaldast og var 20,6% árið 2022. Takið eftir að

fjölgunin var ör árin fyrir fjármálaáfallið árið 2008 en uppsveifla árána á undan var aðdráttarafl fyrir erlent vinnuafl. Sömuleiðis varð mikil aukning þegar vægi ferðaþjónustu jókst árin fyrir COVID-19 farsóttina. Hlutfall innflytjenda lækkaði aðeins á meðan farsóttin gekk yfir en byrjaði að vaxa um leið og hún var gengin yfir.

Árið 2023 voru alls 71.424 innflytjendur á Íslandi, 39.485 karlar og 31.919 konur. Fjöldi aðfluttra kvenna hefur farið stöðugt vaxandi en körlum fjölgar hlutfallslega meira í efnahagslegum uppsveiflum eins og árin 2004 til 2008 og 2015 til 2019.

Mynd 3. Fjöldi innfluttra til Íslands



Hagstofa Íslands.

Þótt innflytjendur gegni mikilvægu hlutverki í samfélagi okkar þá eykur hröð fólksfjölgun vegna innflytjenda álag á innviði og kallar á aukna fjárfestingu. Hér að framan var fjallað um húsnæðismarkað þar sem fólksfjölgun hefur þrýst upp verði. Álag á heilbrigðiskerfið hefur einnig vaxið. Samkvæmt upplýsingum frá Landspítalanum hefur sjúklingum fjölgað um 20% frá árinu 2019 og eru 15% sjúklinga með erlent ríkisfang. Sjúklingum með íslenskt ríkisfang fjölgaði um 18% á meðan sjúklingum með erlent ríkisfang fjölgaði um 35%. Á sama tíma hefur starfsfólki fjölgað um 13% og eru 9% þess með erlent ríkisfang. Starfsfólki með íslenskt ríkisfang fjölgaði um 9% og starfsfólki með erlent ríkisfang fjölgaði um 83%.¹⁷ Þörf er á fjölgun bráðalegurýma um þriðjung til þess að ná alþjóðlegum viðmiðum. Legurýmum þarf að fjölga um 200 til ársins 2029 til að mæta fólksfjölgun og breyttri aldurssamsetningu.

Við þetta bætist að kostnaðarsamara er að meðhöndla erlenda ríkisborgara og ferðamenn en innfædda Íslendinga, samkvæmt upplýsingum Landspítalans. Þessi kostnaður á sér margar orsakir. Ferðamenn og innflytjendur kalla á viðbótarþjónustu vegna ólíkrar menningar, tungumáls og stundum slaks heilsufars vegna lélegrar þjónustu í upprunalandi. Ferðamenn sem slasast valda kostnaði í formi stuðnings við aðstandendur og samskipta við erlend tryggingafélög. Flutningur sjúklinga til heimalands er sömuleiðis kostnaðarsamur og þannig mætti lengi telja.

¹⁷ Framleiðni á hvert stöðugildi hefur vaxið um 7,2% frá 2019 mæld í DRG einingum. Heimild: Landspítalinn.

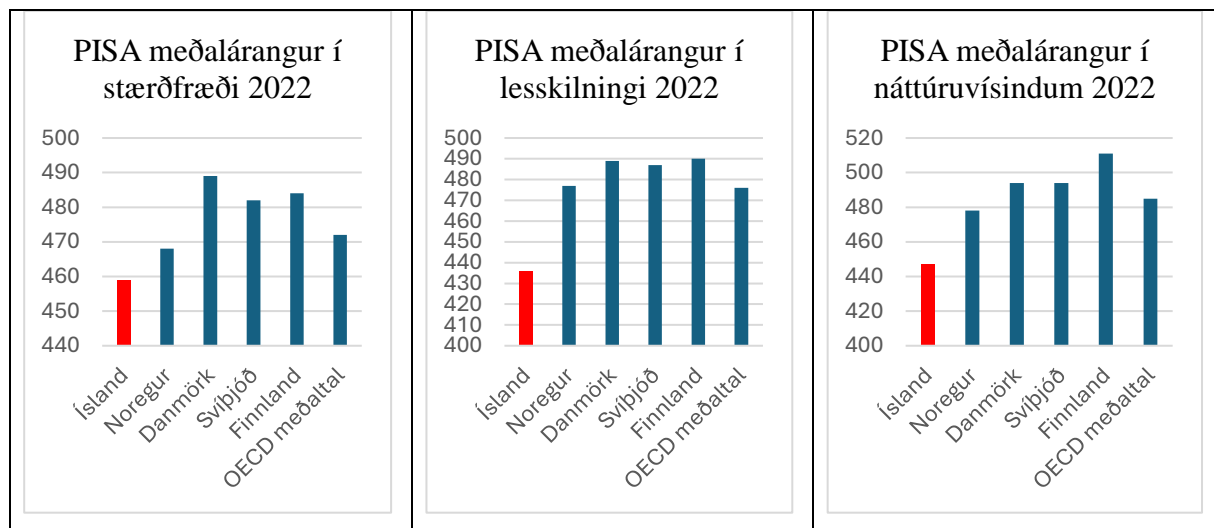
Snúum okkur næst að menntamálum en þar koma innflytjendur einnig við sögu.

Menntamál

Hér verður aðeins tæpt á umkvörtunarefnum í menntamálum þótt sá málaflokkur sé ekki meginsteifið í þessari skýrslu. Rannsóknir hafa hins vegar sýnt fram á að vel menntað vinnuafli er forsenda efnahagslegrar velmegunar þjóðarinnar. Menntun er þá ekki endilega mæld í prófgráðum heldur í hugrænni færni fólks (e. cognitive skills) sem hefur langtímahrif á hagvöxt. Það er því mikilvægt að hafa menntamál í huga í umfjöllun um efnahagsmál.¹⁸

Nokkur umræða spannst um niðurstöður PISA-prófa OECD árið 2022. Frammistöðu 15 ára nemenda á Íslandi hafði hrakað frá árinu 2018 og þau stóðu jafnöldrum sínum á Norðurlöndum nokkuð að baki. Mynd 4 sýnir frammistöðu í stærðfræði, lesskilningi og náttúruvísindum í norrænum samanburði.

Mynd 4. PISA-niðurstöður árið 2022



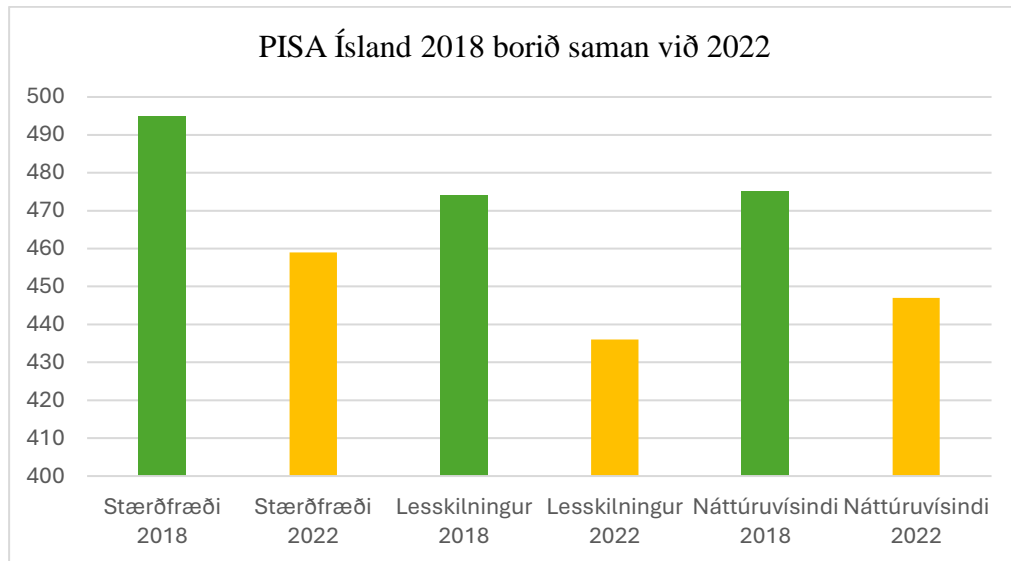
Takið eftir að lóðréttur ás byrjar á 440 lengst til vinstri og 400 í hinum myndunum tveimur.

Samanburður á frammistöðu íslenskra nemenda í PISA-prófum árin 2022 og 2018 sýnir vel hversu árangur hefur versnað, sjá mynd 5.¹⁹

¹⁸ Sjá bók Eric Hanushek og Ludger Woessmann *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, MIT Press, gefin út árið 2015.

¹⁹ En þróunin fyrir árið 2018 var heldur ekki hagstæð. Nemendum sem ekki ná grunnhæfniviðmiðum lesskilnings fjölgaði marktækt frá árinu 2009 til 2018 og náðu 34% drengja og 19% stúlkna ekki grunnvallarviðmiðum í lestri árið 2018. Hlutfall drengja undir lágmarksviðmiðum hafði aukist úr 20% árið 2000 í 29% árið 2015 og 34% árið 2018 á meðan sambærilegar tölur fyrir stúlkur eru 8% árið 2000, 16% árið 2015 og 19% árið 2018. Hlutfall drengja sem ná ekki grundvallarviðmiðum í náttúruvísindum hefur fjölgað úr 22% árið 2006 í 28% árið 2018 og í stærðfræði úr 18% árið 2003 í 23% árið 2018. Stúlkur höfðu árið 2018 að meðaltali bætt sig marktækt frá síðustu könnun í stærðfræði árið 2015.

Mynd 5. Afturför frá 2018



Við þessa lýsingu má bæta nokkrum fleiri atriðum til umhugsunar.

Í fyrsta lagi kom í ljós í nýjustu PISA-könnuninni að bakgrunnur foreldra skiptir meira máli en áður. Börn foreldra sem hafa ekki lokið langsskólanámi eiga þannig meira á brattan að sækja en áður.²⁰

Í öðru lagi standa drengir og stúlkur nokkuð jafnfætis í stærðfræðilæsi en drengir eru mun veikari fyrir í lesskilningi (47% drengja ná ekki grunnhæfni samanborið við 32% meðal stúlkna) og einnig í læsi á náttúruvísindi (39% drengja ná ekki grunnhæfni á móti 32% stúlkna).

Í þriðja lagi standa annarrar kynslóðar Íslendingar, börn innflytjenda, höllum fæti í menntakerfinu. Eins og OECD hefur nýlega bent á þá er pottur brotinn varðandi íslenskukennslu barna innflytjenda og í því að gefa kennurum nægilega þjálfun í kennslu þeirra²¹.

Í fjórða lagi eru opinber útgjöld til skóla annarra en háskóla (e. primary to post-secondary, non-tertiary) hvergi hærrí innan OECD en á Íslandi. Árangursleysið á þannig ekki rætur í skorti á fjármagni.²²

²⁰ Sjá „PISA 2022 Results”, OECD, https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/iceland_4e941265-en.html#:~:text=In%20Iceland%2C%2052%25%20of%20students.mathematics%20was%20481%20score%20points.

²¹ Sjá „OECD Economic Surveys: Iceland 2023“, https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/oecd-economic-surveys-iceland-2023_6a0e050e.html.

²² Sjá „Public spending on education“, OECD, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/public-spending-on-education.html>.

Hagsveifla og hagstjórn

Hagvöxtur hefur verið mikill hér á landi eftir að COVID-19 farsóttinni linnti. Aðgerðir stjórnvalda á meðan á farsóttinni stóð komu í veg fyrir fjöldagjaldþrot fyrirtækja og lögðu grunninn að hagvexti eftirfarsóttaráranna. Hagvöxtur var 9% árið 2022, 5% í fyrra og Seðlabankinn spáir 0,5% hagvexti í ár og meiri á næsta ári. Í fyrstu fólst hagvöxtur í því að hagkerfið náði sér eftir farsóttina en árið 2022 var fyrra framleiðslustigi náð og hagvöxtur áfram mikill. Hann stafaði sumpart af því að framleiðslugeta hagkerfisins fór vaxandi en einnig af því að eftirspurn eftir vörum og þjónustu fór ört vaxandi sem fylgdi verðbólguþrýstingur.

Hagstjórn hefur dregið úr eftirspurn og hagvexti. Áhrif hinnar aðhaldssömu peningastefnu sjást í því að búist er við að einkaneysla vaxi einungis um 1% á árinu og atvinnuvegafjárfesting aukist um 2,0%, samkvæmt spá Seðlabankans. Jafnframt má gera ráð fyrir óbeinum áhrifum hárra vaxta á gengi krónunnar og vöxt og viðgang útflutningsgreina. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2025 kemur fram að aðhald ríkisfjármála miðað við A1-hluta ríkissjóðs aukist um ríflega 2% af framleiðslugetu hagkerfisins í ár og um 0,5% á næsta ári.

Verðbólga fer lækkandi og er nú, í október 2024, 5,1% með húsnæði og 2,8% án þess. Verðbólguvæntingar haldast hins vegar nokkuð yfir markmiði og eru þrálátar, í kringum 4%, á fimm ára og tíu ára ríkisskuldabréfum. Kjarasamningar fyrr á þessu ári benda hins vegar til þess að verðbólguvæntingar á vinnumarkaði séu lægri. Einnig er mögulegt, jafnvel líklegt, að verðbólguvæntingar á skuldabréfamarkaði endurspegli að einhverju leyti verðbólgu hvers tíma og muni þá lækka með lækkandi verðbólgu á komandi mánuðum.

Helsti vandi hagstjórnar – og þjóðarinnar – er verðbólga, háar verðbólguvæntingar og háir vextir. Áður en við snúum okkur að þessum málum skulum við fyrst rifja upp hagstjórnarviðbrögð við COVID-19 kreppunni árið 2020.

Covid-19 hagstjórnarviðbrögð í stuttu máli

Árið 2018 tók að hægja á mikilli uppsveiflu sem stafaði af hraðri fjölgun ferðamanna. Hátt gengi krónunnar – en Seðlabankinn hafði hætt gjaldeyriskaupum sínum í byrjun sumars 2016 sem olli gengishækkun – og innlendar launahækkningar gerðu útflutningsgreininum erfitt fyrir. Hlutfall fyrirtækja sem skorti starfsfólk fór lækkandi og fyrirtækjum sem voru með starfsemi nærri eða umfram hámarksframleiðslugetu fór lækkandi. Störfum fækkaði og atvinnuleysi fór vaxandi. Meginvextir Seðlabankans voru 4,5% í byrjun árs 2019 og þeir voru lækkaðir í nokkrum skrefum í 2,75% áður en farsóttin barst til landsins.

Í febrúar árið 2020 barst COVID-19 farsóttin til landsins. Hagkerfi Íslands var viðkvæmt fyrir þessu áfalli vegna þess að ferðaþjónusta hafði haldið uppi hagvexti árin á undan og var orðin stór útflutningsgrein. Hún var um 8% af landsframleiðslu og þar unnu 14-15% af starfandi fólki í landinu.²³ Ferðaþjónustan snöggkólnaði á fáeinum dögum í mars og þúsundir

²³ Sjá

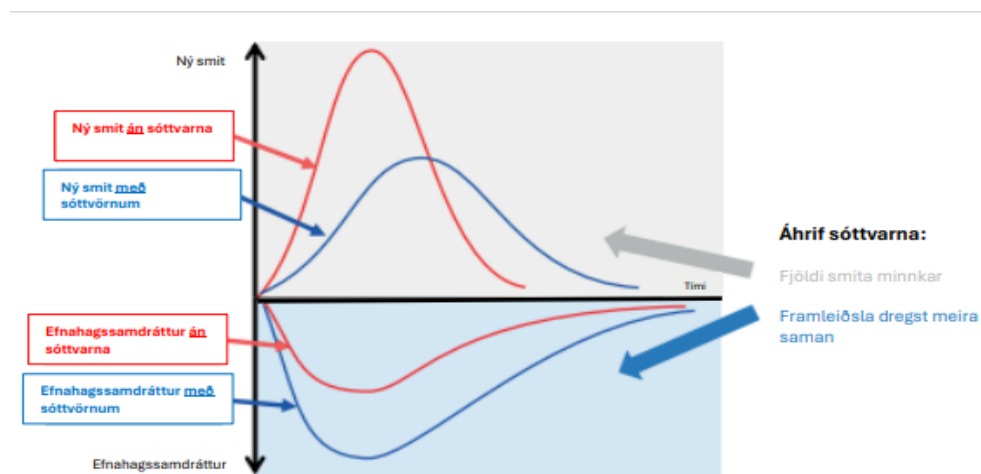
https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinnumarkadur_vinnuaflskraargogn/VIN10020.px/table/tableViewLayout2/.

starfsmanna í greininni misstu vinnuna. Farsóttin lamaði einnig innlenda þjónustu um vorið 2020 þegar fólk veigraði sér við að fara á mannamót. Eftirspurn dróst einnig saman í öðrum greinum þegar kaupmáttur fór þverrandi vegna vaxandi atvinnuleysis.

Í hagfræði var mikið skrifað um farsóttina og viðbrögð við henni.²⁴ Pierre-Olivier Gourinchas, núverandi aðalhogfræðingur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, og Richard Baldwin, prófessor við IMD viðskiptaháskólann í Sviss, lýstu því vel hvernig hagfræðingar sáu fyrir sér hagstjórnarviðbrögð við farsóttinni.²⁵ Í farsóttinni veikist fjöldi manns og þarf á hjálp heilbrigðiskerfisins að halda. Aðrir forðast að hitta fólk, mæta ekki til vinnu, ferðast ekki og fara ekki út í búð. Eftirspurn eftir vörum og þjónustu minnkar og vinnustaðir lokast. Atvinnuleysi eykst, tekjur fólks minnka eða falla niður, eftirspurn dregst saman og margir geta ekki greitt reikninga í mánaðarlok.

En nú koma sóttvarnaryfirvöld til sögu. Farsótt sem þessi er líkleg til þess að reynast heilbrigðiskerfinu ofviða. Þess vegna eru settar sóttvarnareglur, til þess að færri smitist og veikist. Talað er um að „fletja kúrfuna“ þannig að í hápunkti farsóttar séu færri veikir þótt lengri tíma geti tekið fyrir farsóttina að ganga yfir. Sóttvarnaraðgerðirnar verða til þess að samdráttur efnahagslífsins verður meiri þegar enn fleiri mæta ekki til vinnu og samkomutakmarkanir verða til þess að fleiri vinnustöðum er lokað. Sjá mynd 6.

Mynd 6. Sóttvarnir, hagsveifla og hagstjórn



Myndin styðst við samsvarandi mynd í Gourinchas (2020). Sjá neðanmálsgrein 25.

Það er hér sem hagstjórn grípur inn í. Stjórnvöld ríkissfjármála og peningamála geta örvað hagkerfið á ýmsan hátt. Skatttekjur ríkisins dragast saman og útgjöld vegna bótagreiðslna aukast þannig að halli myndast á rekstri ríkissjóðs. Þannig er „sjálfvirkum sveiflujöfnurum“ leyft að vinna. Ríkissjóður hleypur einnig undir bagga með fyrirtækjum til þess að forða þeim

²⁴ Sjá bók um hagstjórnarviðbrögð við COVID-kreppunni: <https://cepr.org/publications/books-and-reports/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>.

²⁵ Sjá Pierre-Olivier Gourinchas (2020), „Flattening the pandemic and recession curves“, VoxEU, <https://cepr.org/voxeu/columns/flattening-pandemic-and-recession-curves> og Richard Baldwin (2020), „The supply side matters: Guns versus butter, COVID-style“, VoxEU, <https://cepr.org/voxeu/columns/supply-side-matters-guns-versus-butter-covid-style>.

frá gjaldþroti með t.d. uppsagnarstyrkjum. Atvinnuleysisbætur og hlutabætur til fólks í minnkuðu starfshlutfalli hjálpuðu þeim sem misstu tímabundið atvinnu að fullu eða fóru í skert starfshlutfall að komast í gegnum farsóttina.

Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá febrúar 2023 kemur fram að alls námu mótvægisáðgerðir stjórnvalda nær 450 milljörðum kr. á árunum 2020-2022 (4,5% af landsframleiðslu áruna) og að þar af höfðu 320 milljarðar kr. bein áhrif á afkomu ríkissjóðs.²⁶ Þessu til viðbótar koma sjálfvirkir sveiflujafnarar. Önnur viðbrögð stjórnvalda til þess að örva eftirspurn juku á mildandi áhrif ríkisfjármála á efnahagskerfið. Frumjöfnuður ríkissjóðs fór úr afgangi árin fyrir farsóttina í 6,6% halla árið 2020. Hann batnaði síðan ár frá ári og er nú orðinn jákvæður.

Seðlabankinn hafði verið endurskipulagður með lögum sem tóku gildi um áramótin 2019/2020 – fjármálaeftirlitið sameinað þeim gamla – og hafði yfir mörgum stýritækjum að ráða. Peningastefnunefnd bankans lækkaði vexti í nokkrum skrefum úr 2,75% í 0,75% árið 2020. Vaxtahækkunarferli hófst svo að vori 2021 þegar sá fyrir endi á farsóttinni. Um sumarið 2020 lagði bankastjórnin niður 30 daga bundin innlán þar sem viðskiptabankarnir geymdu tugi milljarða á hærri vöxtum en á sjö daga bundnum innlánnum og á hærri vöxtum en vöxtum á almennum innstæðum í Seðlabankanum. Við þetta jókst laust fé í bankakerfinu. Þessi áðgerð gerði fjármögnun hallareksturs ríkissjóðs auðveldari en jók líklega einnig útlán bankanna til húsnæðiskaupa heimila. Peningastefnunefnd beitti einnig gjaldeyrisinngripum til þess að koma í veg fyrir gengisfall krónunnar, notaði hluta af gjaldeyrisforðanum árin 2020-2022. Nefndin brást einnig við tilkynningu ríkisstjórnarinnar um áðgerðir í ríkisfjármálum 21. mars 2020 með því að lýsa því yfir að Seðlabankinn myndi styðja við markað með ríkisskuldabréf og koma í veg fyrir verðfall bréfanna þegar hallarekstur ríkissjóðs jókst með tilheyrandi útgáfu ríkisskuldabréfa.²⁷ Fjármálastöðugleikanefnd Seðlabankans lækkaði tímabundið sveiflujöfnunarauka á eigið fé viðskiptabankanna og jók þannig getu þeirra til útlána.

Þessi sterku hagstjórnarviðbrögð urðu til þess að innlend eftirspurn dróst aðeins saman um 1,7% árið 2020 sem var með því minnsta meðal Evrópuríkja.²⁸ Landsframleiðsla dróst meira saman vegna falls ferðaþjónustunnar, eða um 6,9%.²⁹ Alls misstu um 9.800 manns vinnuna í COVID-19 árið 2020 en um 30 þúsund manns störfuðu í einkennandi greinum ferðaþjónustu

²⁶ Sjá Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Mótvægisáðgerðir stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru: Lokaskýrsla, <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrsalur-og-skrar/M%0c3%b3tv%0c3%a6gisa%0c3%b0ger%0c3%b0ir%20stj%0c3%b3rnvalda%20vegna%20heimsfaraldurs%20k%0c3%b3r%0c3%b3nuveiru%20fyrir%20vef.pdf>.

²⁷ Sjá <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/03/21/Vidspyrna-fyrir-Island-efnahagsadgerdir-stjornvalda-vegna-COVID-19/>.

²⁸ Sjá Hagstofan, https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_thjodhagsreikningar_landsframl_1_landsframleidsla/THJ01103.px/table/tableViewLayout2/.

²⁹ Sjá Hagstofan, https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_thjodhagsreikningar_landsframl_1_landsframleidsla/THJ01000.px/table/tableViewLayout2/.

árið 2019.³⁰ Það tókst því að koma í veg fyrir að skyndileg stöðvun ferðaþjónustunnar smitaði út frá sér í aðrar atvinnugreinar.

Aðrir þættir hjálpuðu einnig til við að milda efnahagsleg áhrif farsóttarinnar. Íslendingar höfðu eytt um 185 milljörðum króna á ferðum erlendis árið 2019³¹ og nú gátu þeir ekki lengur ferðast til útlanda. Í stað þess að kaupa klæðnað og annan varning erlendis, jókst eftirspurn þeirra innan lands auk þess sem sparnaður jókst sem síðan kom fram í aukinni eftirspurn árin á eftir. Einnig kom í ljós að eftirspurnaráhrif erlendra ferðamanna voru minni en margir óttuðust. Þeir höfðu varið um 330 milljörðum króna á Íslandi árið 2019³² en stór hluti þessara peninga fer í að kaupa innflutt aðföng. Erlendir starfsmenn í greininni senda einnig hluta af launum sínum til útlanda.

Með aðstoð nýrrar tækni jókst fjarvinna og hún hafði varanleg áhrif á framleiðni og skipulag vinnustaða. Netverslun varð einnig algengari. Hvort tveggja hjálpaði fyrirtækjum að lifa af farsóttina og starfsfólki að halda vinnunni.

Þrálát verðbólga

Í byrjun COVID-19 faraldursins var verðbólga nálægt markmiði. Í byrjun árs 2022 tók hún hins vegar að hækka ört og náði hámarki á fyrsta ársfjórðungi 2023. Vísitala neysluverðs hafði þá hækkað um 10% síðasta árið og um 8,6% þegar húsnæðisliðurinn er ekki hafður með. Það er þessi mikla hækkun verðbólgu árin 2022 og 2023 sem kallaði á hærri vexti en höfðu verið fyrir farsóttina.

Vaxtahækkunarferlið byrjaði í maí árið 2021 þegar sá fyrir enda farsóttartímabilsins. Í fyrstu voru stigin mörg lítil skref, en þegar verðbólga fór vaxandi árið 2022 voru stigin stærri skref. Seðlabankinn hækkaði vexti áfram árið 2023, þannig að þeir voru komnir í 7,5% í apríl, og svo í tveimur skrefum í 9,25% í ágúst. Seðlabankinn hóf svo vaxtalækkunarferli í október með 25 punkta lækkun. Sjá mynd 7.

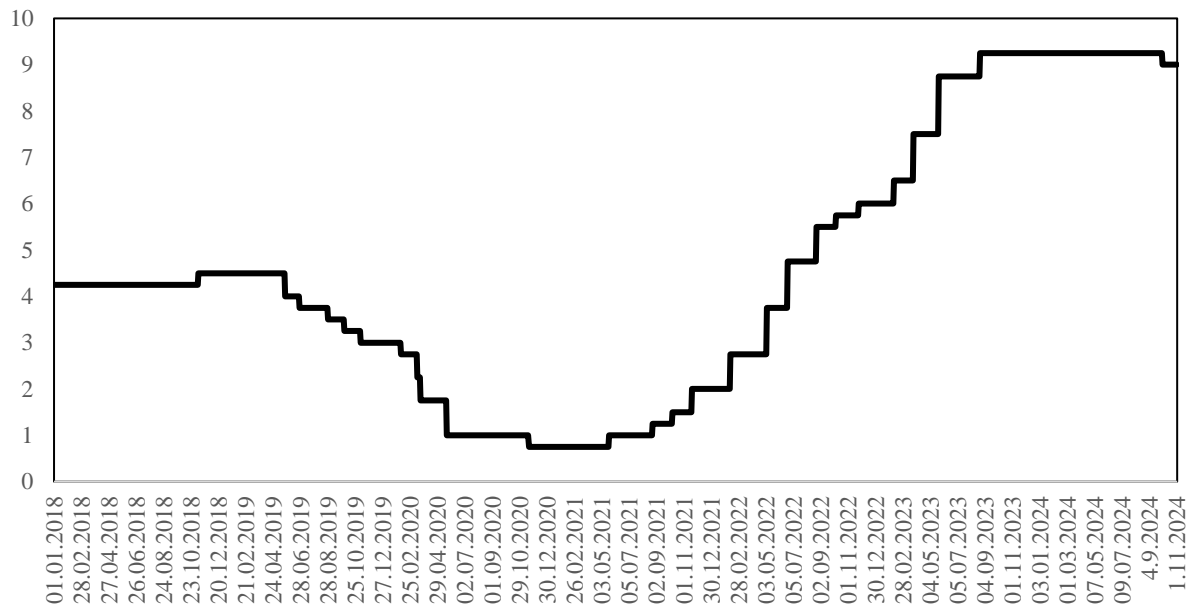
³⁰ Sjá Hagstofan, https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinumarkadur_vinnuaflskraargogn/VIN10003.px/table/tableViewLayout2/.

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinumarkadur_vinnuaflskraargogn/VIN10030.px/table/tableViewLayout2/

³¹ Sjá Hagstofan, https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_utanrikisverslun_2_thjonusta_thjonusta/UTA04010.px/table/tableViewLayout2/.

³² Sjá Hagstofan, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsq_urgaed_custom_12961818/default/table?lang=en og https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_utanrikisverslun_2_thjonusta_thjonusta/UTA04010.px/table/tableViewLayout2/.

Mynd 7. Meginvextir Seðlabankans (%)



Seðlabanki Íslands.

Verðbólga getur átt sér margvíslegar orsakir.

Hækkun verðbólgu getur stafað af hækkun á verði aðfanga í framleiðslu og þá einkum innfluttra aðfanga. Slíkar verðhækkningar geta stafað af því að verð erlendis hefur hækkað og þá í erlendum gjaldmiðlum eða af gengislækkun krónu sem veldur verðhækkun á innfluttum aðföngum mælt í krónum.

Í öðru lagi veldur gengislækkun hækkun á verði innfluttra vara sem kemur beint út í verðlag. Innlendir framleiðendur sem keppa við innflutning geta þá einnig hækkað verð.

Í þriðja lagi veldur mikil innlend eftirspurn, bæði á markaði fyrir vörur og þjónustu og einnig fyrir vinnuafli, verðbólgu. Þegar spenna myndast á vinnumarkaði og fjöldi starfa er laus þá bjóða fyrirtæki hærri laun til þess að halda í starfsfólk en þegar þau öll hafa hækkað launin, umfram framleiðnivöxt, þá verður afleiðingin aukinn kostnaður sem þau geta velt út í verðlag.

Í fjórða lagi getur hærri verðbólga orðið til þess að hækka verðbólguvæntingar fyrirtækja og einstaklinga. Þegar búist er við verðbólgu þá hækka fyrirtæki verð og samið er um meiri launahækkningar þótt eftirspurn sé ekki mikil.

Þessar fjórar orsakir verðbólgu geta spilað saman. Hækkun á verði aðfanga í framleiðslu eða lækkun gengis krónunnar getur í fyrstu hækkað almennt verðlag, þegar fyrirtæki velja auknum kostnaði út í verðlag, sem síðan veldur launahækkunum sem svo valda frekari verðbólgu. Þetta gerist einkum þegar innlend eftirspurn er mikil. Á svipaðan hátt hækkar verð á innfluttum neysluvörum mælda verðbólga sem síðan getur valdið hækkun launa sem er svo velt út í verðlagið. Ef nú verðbólguvæntingar hækka, þá getur verðbólga orðið þrálát.

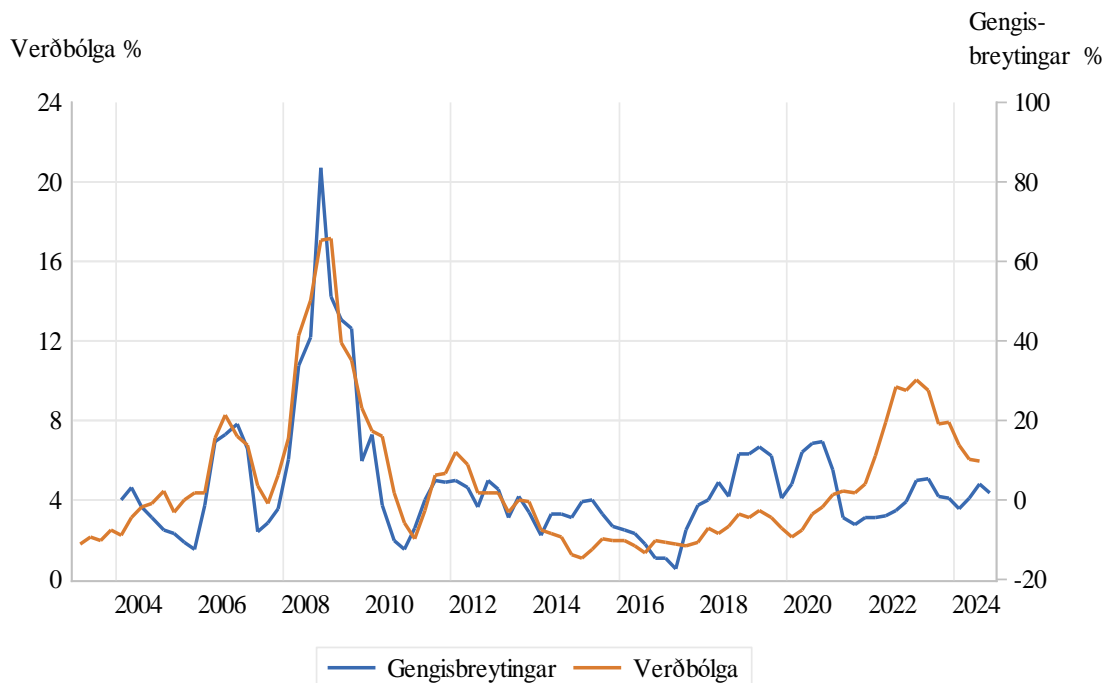
Gengi og verðbólga

Sveiflur gengis krónunnar hafa lengi fylgt verðbólgu á Íslandi. Mynd 8 sýnir 12 mánaða hlutfallslega breytingu gengisvísitölunnar og 12 mánaða hlutfallslega breytingu vísitölu neysliverðs.³³ Tímaraðirnar fylgjast vel að, allt fram í byrjun árs 2022. Gengisveikingin sem fylgdi í kjölfar fyrsta bankaskjálftans um vorið 2006 kom fram í verðbólgutölum og gengisveikingunni árið 2008, sem náði hámarki í 83% á síðasta ársfjórðungi 2008, fylgdi mikil aukning verðbólgu, sem varð 17% á sama ársfjórðungi. Lækkun gengisbólgunnar árið 2010 í kjölfar þess að eftirlit með fjármagnshöftum var hert í lok árs 2009 fylgdi svo lækkun verðbólgunnar þangað til gengisveiking árin 2011 og 2012 varð til þess að verðbólga jókst aftur um tíma.

Eftir tímabundna hækkun verðbólgu árin 2011 tók við tímabil gengisstyrkingar sem stafaði af örum vexti ferðaþjónustu. Verðbólga fór þá lækkandi og verðhjöðnun varð á þessu tímabili ef húsnæði er undanskilið úr vísitölunni, sjá mynd 9. Góður árangur í því að halda verðbólgu sem næst markmiði stafaði þannig að miklu leyti af því að jákvæður þjónustujöfnuður í utanríkisviðskiptum olli gengisstyrkingu jafnframt því að peningaleg aðhald var nægilegt.

Á fyrri hluta 2016 hætti Seðlabankinn reglulegum gjaldeyriskaupum sínum og hækkaði gengi krónunnar mjög í kjölfarið. Þetta skerti samkeppnishæfni útflutningsgreinanna. Í lok 2017, árið 2018 og fram á 2019 gaf krónan síðan eftir þegar atvinna fór minnkandi í ferðaþjónustu og gjaldþrot urðu, m.a. gjaldþrot flugfélagsins WOW í byrjun í mars árið 2019. Þessi gengisveiking olli lítilli hækkun verðbólgu.

Mynd 8. Gengisbreytingar og verðbólga

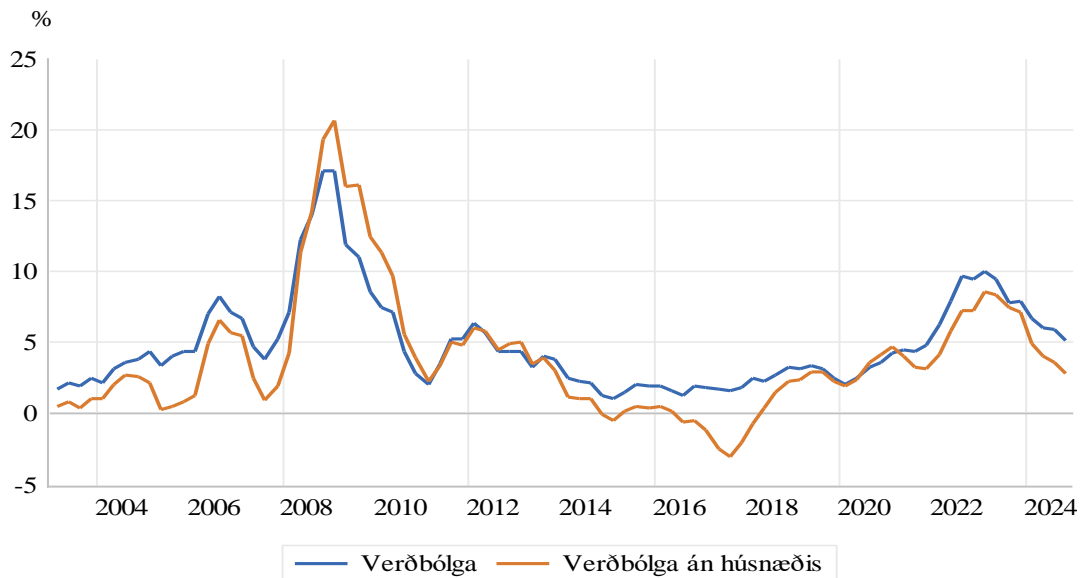


Hagstofa Íslands.

³³ Hlutfallslegar breytingar eru reiknaðar með mánaðargögnum sem er síðan breytt yfir í ársfjórðungsgögn. Þau sýna þá meðaltal breytinga á hverjum ársfjórðungi.

Tengsl gengisbreytinga og verðbólgu eru lítt sjáanleg í gögnunum síðustu fjögur árin. Verðbólgan sem magnaðist árið 2022 og fram á fyrsta ársfjórðung ársins 2023 stafaði af öðrum orsökum en breytingum á gengi krónunnar.

Mynd 9. Verðbólga með og án húsnæðisliðar

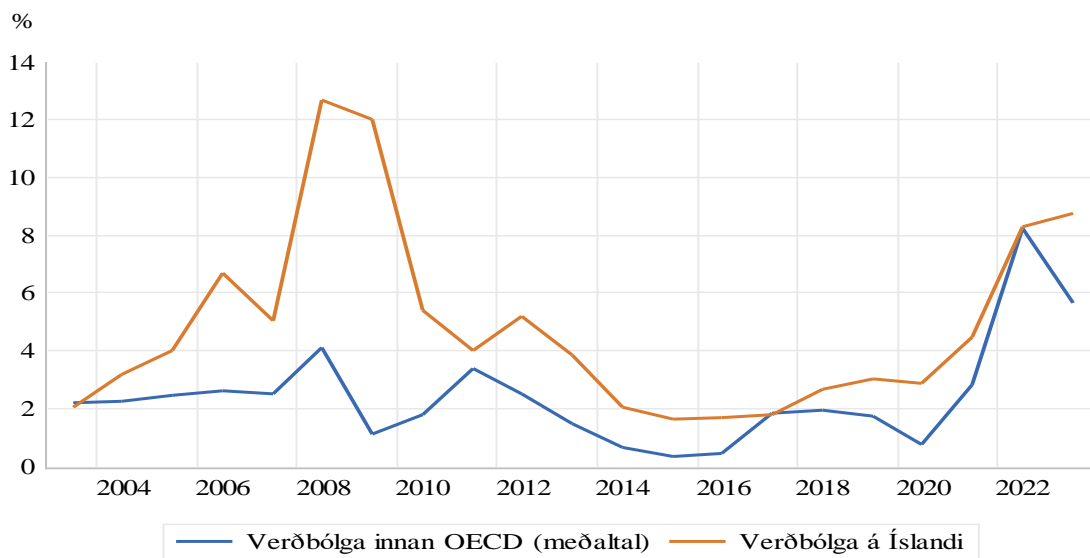


Hagstofa Íslands.

Innflutningsverðlag

Verðbólga jókst ekki einungis á Íslandi árin eftir COVID-19 farsóttina. Verðbólgan stafaði af alþjóðlegum þáttum sem höfðu áhrif í flestum ríkjum Vesturlanda. Farsóttin brenglaði framleiðslukeðjur sem hafði í för með sér skort á ýmsum vörum með tilheyrandi verðhækkunum. Við tók innrás Rússa í Úkraínu sem hækkaði orkuverð þegar Vesturlönd settu viðskiptabann á Rússland og minnkuðu kaup sín á olíu og gasi. Mynd 10 sýnir meðaltal verðbólgu meðal 28 ríkja OECD og verðbólgu á Íslandi. Það er lítil samsvörun þangað til árið 2021 en þá hækkar verðbólga bæði hér og þar.

Mynd 10. Verðbólga á Íslandi og meðaltal verðbólgu innan OECD

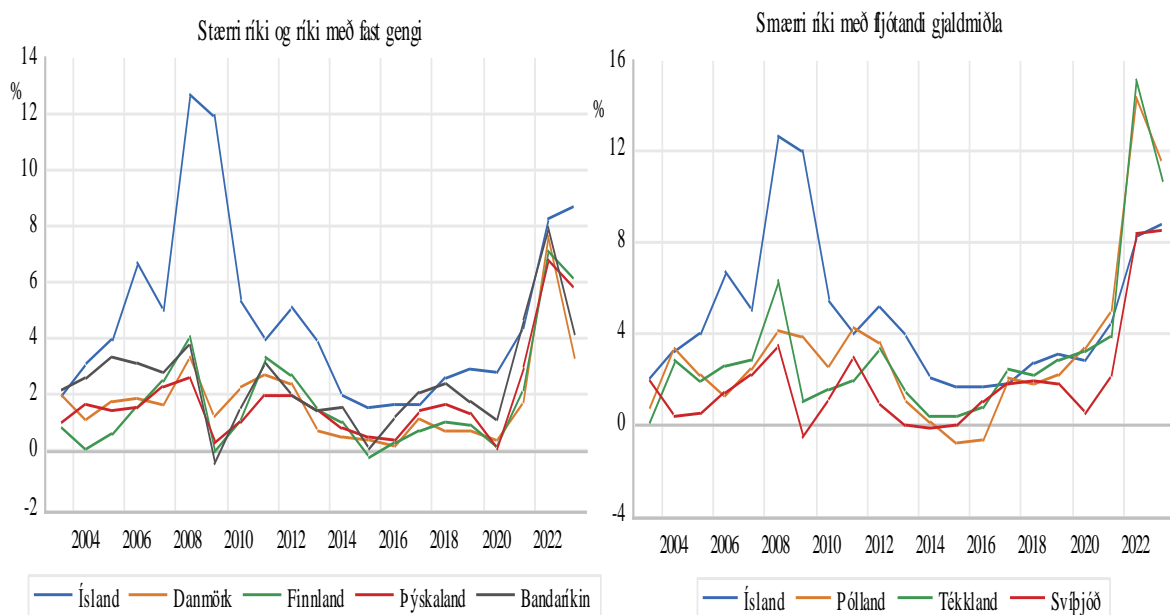


Hagstofa Íslands og Alþjóðabankinn.

Takið eftir að verðbólga lækkaði innan OECD árið 2023 frá hápunkti árið 2022 en ekki hér á landi. Á yfirstandandi ári hefur verðbólga víðast hvar lækkað enn frekar en áfram verið meiri hér á landi. Verðbólga hefur þannig verið þrálátari hér en í flestum öðrum ríkjum OECD.

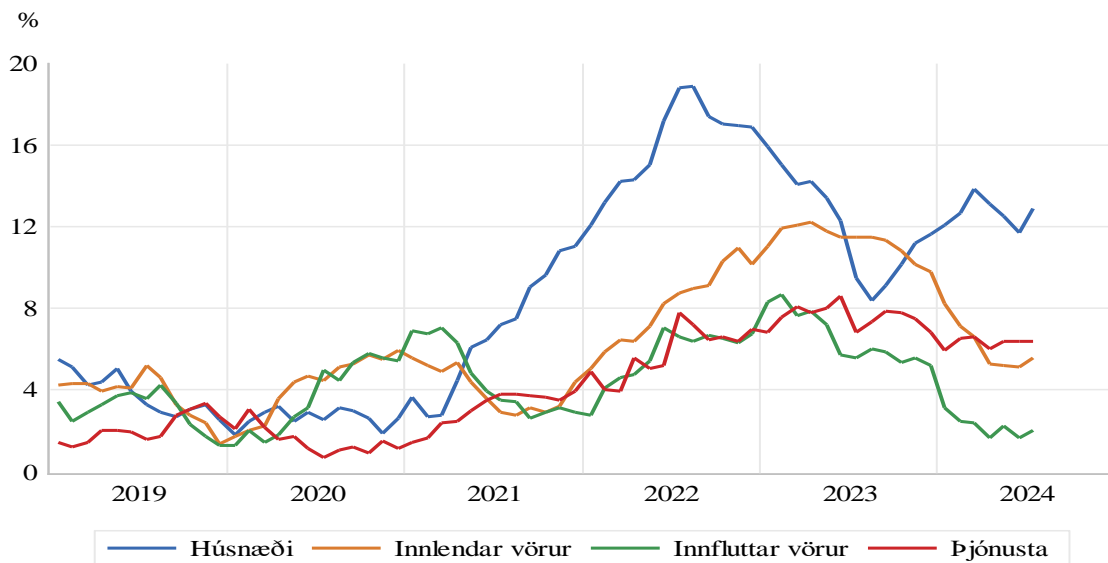
Myndin hér að neðan sýnir að auðveldara hefur reynst að ná verðbólgu niður í stærri hagkerfum og þeim sem hafa fast gengi, sýnd í vinstri helmingi myndarinnar, en verðbólga jókst meira í smærri hagkerfum sem hafa eigin gjaldmiðla og fljótandi gengi, svo sem í Póllandi og Tékklandi sem sýnd eru á hægri helmingi myndarinnar. Ísland er með á báðum myndunum.

Mynd 11. Verðbólga í ýmsum löndum



Mynd 12 sýnir undirliði neysluverðsvísitölunnar. Aukning verðbólgunnar árið 2021 stafaði af hækkun húsnæðisverðs en húsnæðisverðbólgan náði hámarki um mitt ár 2022 þegar hún var tæplega 19%. Innfluttar vörur hækkuðu nokkuð á meðan farsóttin gekk yfir en meira frá vormánuðum ársins 2022 eftir að stríðsátökin í Úkraínu hófst. Þessi innflutta verðbólga hjaðnar síðan frá miðju ári 2023. Hækkun innlendar vöru stafar að hluta af hækkun á verði innflutnings. Aðstæður erlendis geta ekki skýrt húsnæðisverðbólguna og þjónustuverðbólgu en skýringuna er að miklu leyti að finna í hækkun launa.

Mynd 12. Innlend og innflutt verðbólga



Verðbólguáætlungar

Áður en lengra er haldið verður að geta þess að verðbólga er mæld á annan hátt hér á landi en í samanburðarlöndunum á myndinni hér að ofan. Í stórum dráttum er munurinn sá að neysluverðsvísitalan á Íslandi mælir verð á vörum og þjónustu sem Íslendingar kaupa en ekki almennt innlent verðlag. Þannig veða hótél og veitingahús og verð á öðrum vörum og þjónustu sem ferðamenn kaupa minna og húsnæði vegur meira.

Samræmd vísitala neysluverðs er samanburðarhæf við önnur lönd. Í september mældist ársverðbólga á Íslandi 3,4% með þessari vísitölu. Það er lægra en 5,4% með vísitölu neysluverðs og getur engan veginn talist mikið. Verðbólgan var engu að síður með því hæsta sem mældist í Evrópu í þessum mánuði, svipuð og í Belgíu (4,3%), Serbíu (4,3%) og Póllandi (4,2%) en hærri en meðaltalið fyrir Evrópska efnahagssvæðið (EES) sem var 2,1% og hærri en í Danmörku (1,2%), Finnlandi (1,0%), Noregi (2,7%) og Svíþjóð (1,2%).

Mynd 13 sýnir verðbólgu mælda með samræmdu vísitölunni frá janúar 2019 fram í september 2024 fyrir Ísland og EES og verðbólgu hér á landi mælda með neysluverðsvísitölunni. Samræmda vísitalan fyrir Ísland hækkar lítið árið 2020 á meðan hún hækkar töluvert mælt með neysluverðsvísitölunni vegna hækkunar húsnæðisverðs. Árið 2022 hækka þær báðar en

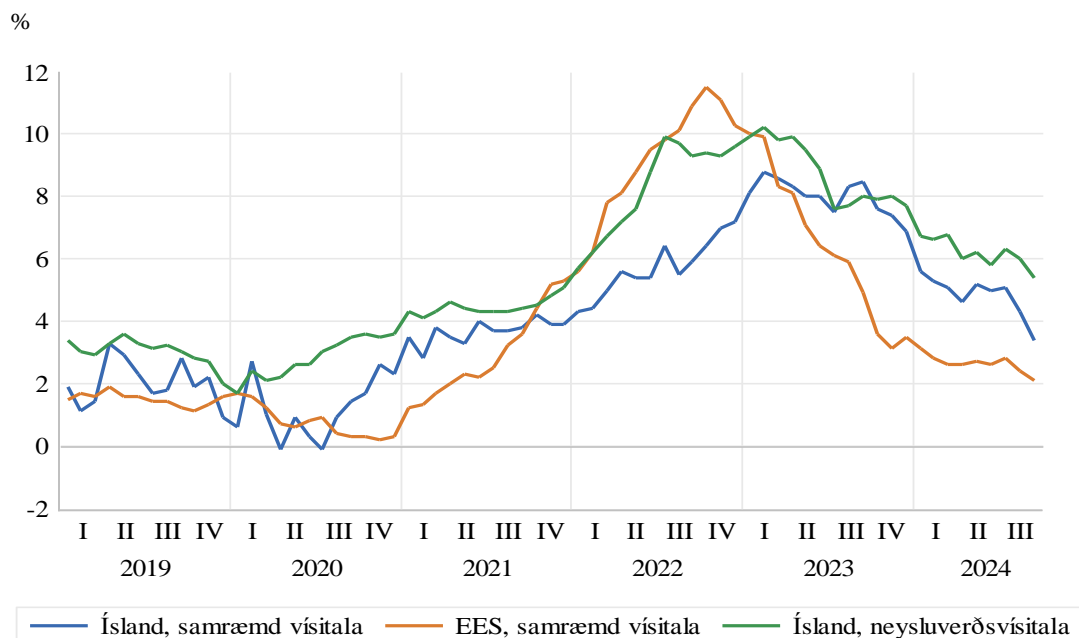
neysliverðsvísitalan mun meira, aftur vegna hækkunar húsnæðisverðs. Og árin 2023 og 2024 hefur verðbólga mæld með samræmdu vísitölunni lækkað meira af sömu ástæðum.

Hækkun á verði húsnæðis hefur þannig mikil áhrif á verðbólgu eins og hún er mæld með neysliverðsvísitölunni og þar með á peningastefnu Seðlabankans.

Berum nú saman verðbólgu hér og í Evrópu mælda með samræmdri vísitölu neysliverðs. Í Evrópu hækkaði verðbólga mun meira en á Íslandi árið 2022 vegna hækkunar á verði orku og hrávöru en hún byrjaði að lækka í lok þess árs og fór hraðar niður en hér. Ástæðan er einkum þjónustuverðbólgan á Íslandi sem endurspeglar innlendan kostnað, einkum laun og húsnæði.

Eftir stendur að minna munar á verðbólgu á Íslandi og í Evrópu þegar samræmd vísitala neysliverðs er notuð en þegar neysliverðsvísitalan er notuð. En hærri verðbólga hér síðustu árin bendir til þess að innlend eftirspurn hafi gert verðbólgu erfiðari viðureignar.

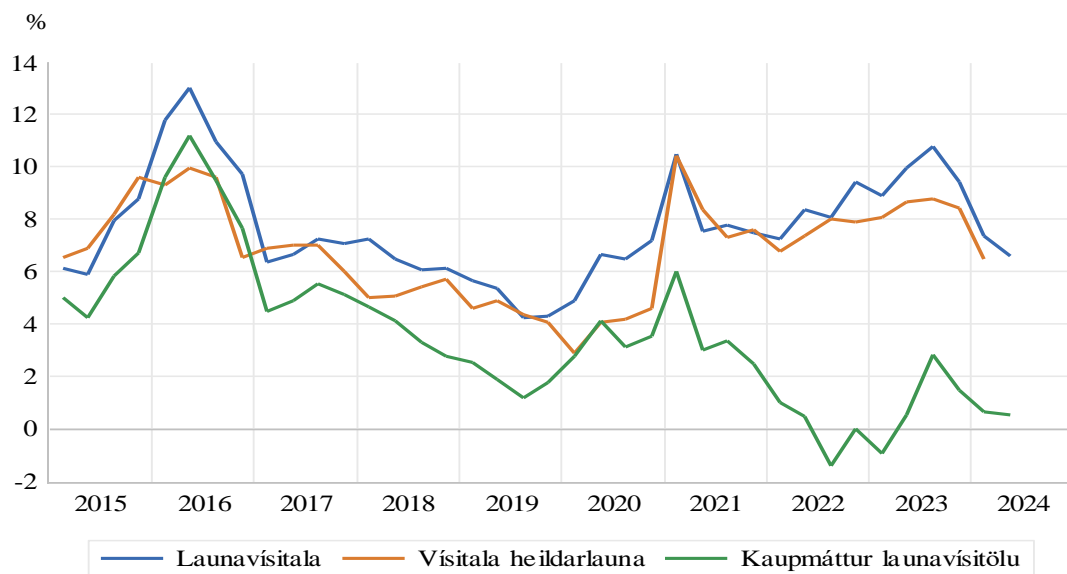
Mynd 13. Verðbólga mæld með samræmdri vísitölu neysliverðs



Hagstofa Íslands.

Mynd 14 sýnir umtalsverða launaverðbólgu hér á landi á þessu tímabili. Það er því mikil innlend eftirspurn, og einnig mögulega hærri verðbólguvæntingar, sem valda því að verðbólga er meiri hér en að meðaltali í Evrópu.

Mynd 14. Launaverðbólga



Hagstofa Íslands.

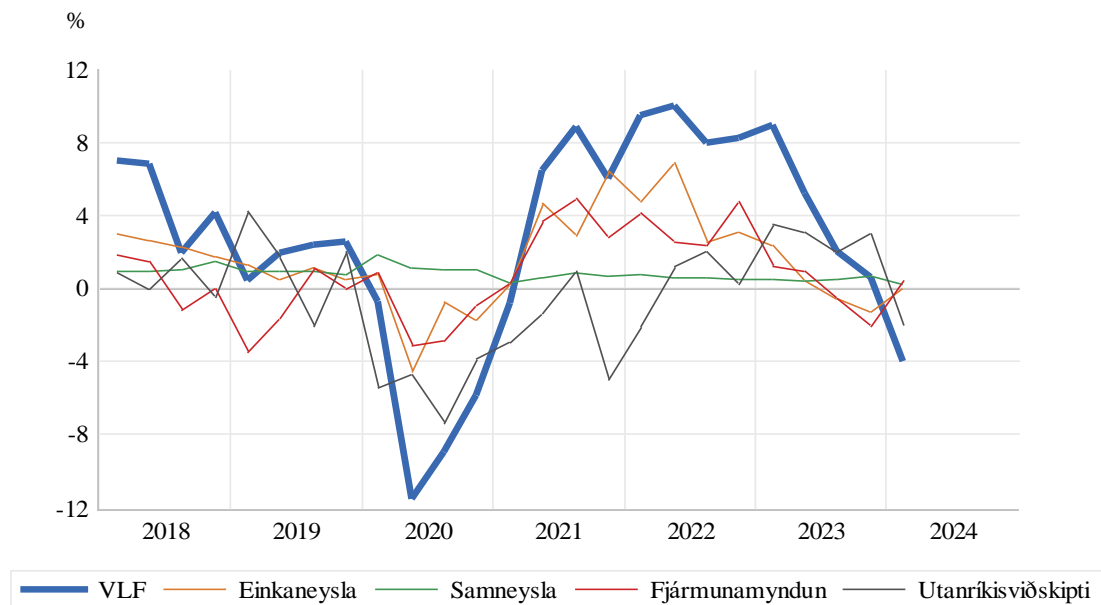
Eftirspurn innanlands

Einkaneysla hefur þróast á annan hátt á síðustu árum í Evrópu, annars vegar, en í Bandaríkjunum og hér á landi, hins vegar. Í Bandaríkjunum eru heimili yfirleitt með fasta vexti til langs tíma á húsnæðislánunum og njóta því enn í nokkrum mæli lágu vaxtanna sem boðið var upp á allar götur frá fjármálakreppunni 2008. Í Evrópu eru breytilegir vextir algengari og þess vegna hafa aðhaldssöm peningastefna og vaxtahækkningar síðustu missera meiri áhrif á ráðstöfunartekjur eftir vexti og afborganir þar en í Bandaríkjunum. Við þetta bætist að Evrópubúar eru nær styrjaldaráttökunum í Úkraínu og Miðausturlöndum og reiða sig meira á olíuinnflutning. Samdráttur í Þýskalandi hefur sömuleiðis ekki aukið á bjartsýni neytenda í Evrópu. Af þessum sökum hefur sparnaður heimila haldist meiri í Evrópu og í Bretlandi en í Bandaríkjunum. Það er bandaríski neytandinn sem hefur örvað eftirspurn eftir vörum og þjónustu í heiminum.³⁴

Á Íslandi hafa áhyggjur af styrjöldinni í Úkraínu og átökum fyrir botni Miðjarðarhafs ekki haldið aftur af einkaneyslu heimilanna. Sparnaður jókst í COVID-19 farsóttinni en dróst saman þegar henni linnti og einkaneysla jókst mikið. Fjárfesting fyrirtækja og bygging nýs íbúðarhúsnæðis (verg fjármunamyndun) jókst einnig mikið eftir farsóttina. Mynd 15 hér á eftir sýnir hagvöxt og vöxt undirliða heildareftirspurnar á síðustu árum.

³⁴ Sjá „Anxious Europeans hoard savings as US consumers boost global economy“, *Financial Times*, 6. október 2024, <https://www.ft.com/content/9c273d6c-4f0f-42d0-a26f-792c4eaf27cf>. Þar kemur fram að verg landsframleiðsla mun vaxa um 2,6% í Bandaríkjunum í ár vegna öflugrar innlendrar eftirspurnar í samanburði við 0,7% á evrusvæðinu og 1,1% í Bretlandi.

Mynd 15. Drifkraftar hagvaxtar

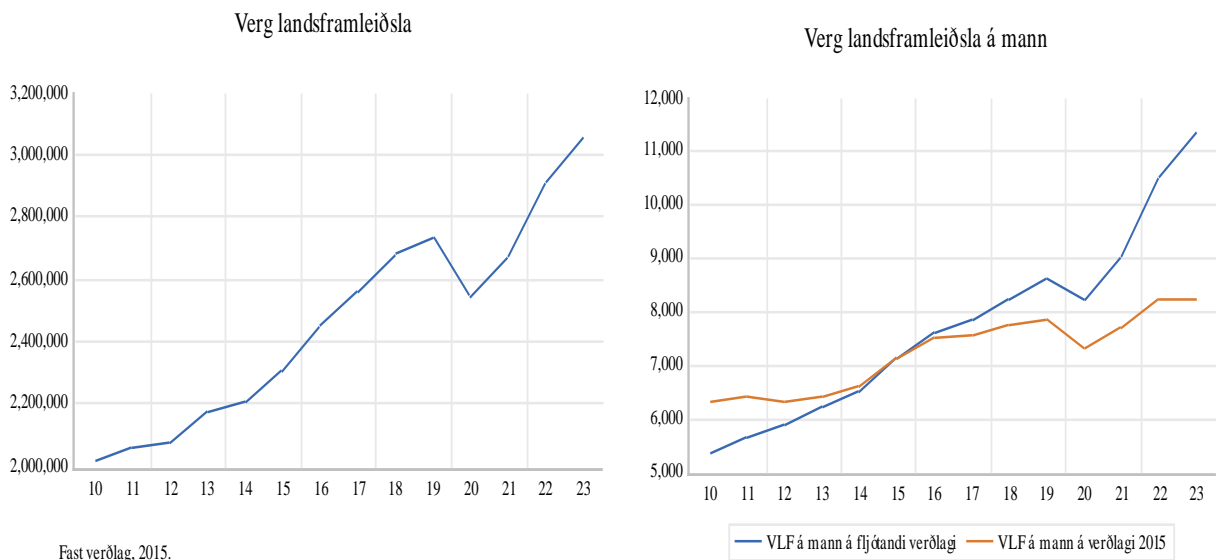


Hagstofa Íslands.

Einkaneysla og fjárfesting uxu hratt árin 2021 og 2022 og utanríkisviðskipti, sem eru dregin áfram af útfluttri ferðaþjónustu, jók heildareftirspurn árin 2022 og 2023. En um þessar mundir hefur bæði fjarað undan vexti innlendrar eftirspurnar og útfluttrar þjónustu og þar með einnig hagvexti.

Á næstu mynd er sýndur vöxtur vergrar landsframleiðslu á föstu verðlagi og einnig landsframleiðsla á mann, bæði á fljótandi og föstu verðlagi. Hagvöxtur hefur verið mjög mikill eftir að farsóttinni linnti. Hann var 5,3% árið 2021, 9% árið 2022 og 5% árið 2023. Verg landsframleiðsla var um 12% meiri 2023 en 2019, árið fyrir COVID-19.

Mynd 16. Hagvöxtur



Hagstofa Íslands.

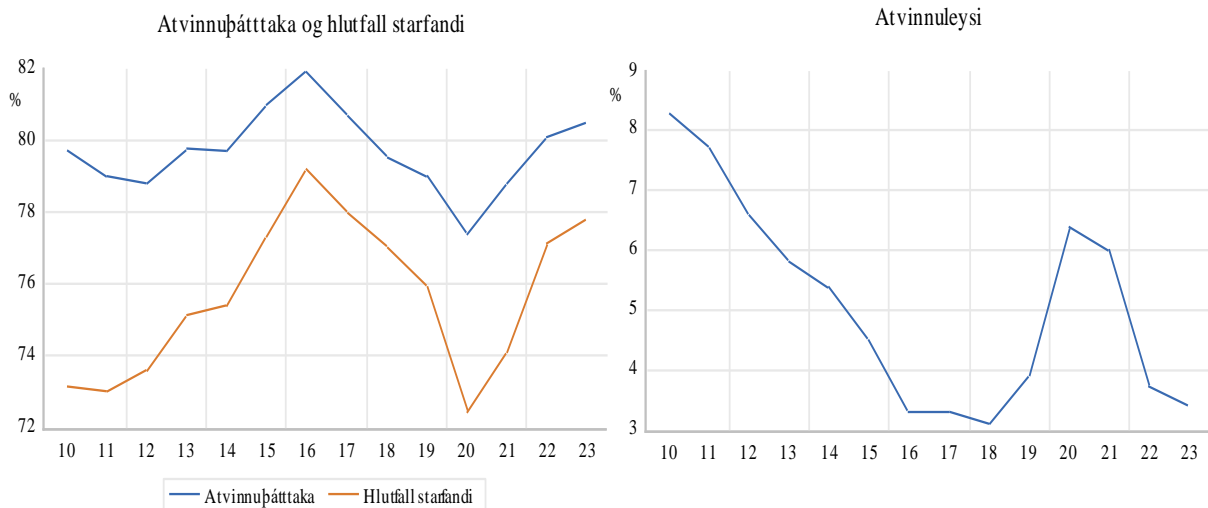
En hagvöxturinn stafar ekki einungis af aukningu innlendrar eftirspurnar heldur er aukin framleiðsla möguleg vegna mikils aðflutnings vinnuafis. Þess vegna hefur landsframleiðsla á mann ekki aukist jafnmikið og heildarframleiðsla. Landsframleiðsla á mann er engu að síður orðin meiri árið 2022 en hún var árið 2019 samkvæmt nýjustu tölum frá Hagstofunni.

Öflugur hagvöxtur hefur komið sterkt fram á vinnumarkaði. Atvinnuþátttaka hafði farið lækkað frá árinu 2016 þegar ferðapjónusta náði sínum hápunkti og lækkaði mikið í farsóttinni árið 2020. Þannig var hlutfall starfandi um 7% lægra árið 2020 en það hafði verið árið 2016 og atvinnuþátttaka um 4% minni.³⁵

Atvinnuleysi var lengi lítið fyrir farsóttina en hafði aukist á síðari helmingi 2018 og svo árið 2019 vegna mikils kostnaðar í útflutningsgreinunum og þess hve Ísland var orðið dýrt fyrir ferðamenn. Það jókst svo mikið í farsóttinni en tók að lækka árið 2021 og lækkaði fram á sumar 2024. Í ágúst mánuði var atvinnuleysi lægra en 2019, árið fyrir farsóttina, þátttaka á vinnumarkaði meiri og sömuleiðis hlutfall starfandi. Á síðustu árum hefur því bæði verið töluverð spenna á vinnumarkaði og hún jókst líka hratt á tímabili. Það þarf því ekki að koma á óvart hversu lengi hefur tekið að ná verðbólgu niður.

Í september jókst atvinnuleysi mælt af Hagstofunni og var þá 4,6% en hafði verið 2,4% í ágúst, en lítil hækkun varð á skráðu atvinnuleysi hjá Vinnuálastofnun. Fjöldi starfandi og vinnumarkaðsþátttaka lækkaði sömuleiðis hjá Hagstofunni. Of snemmt er að leggja mat á þýðingu þessara mælinga.

Mynd 17. Vinnumarkaður



Hagstofa Íslands.

³⁵ Sjá

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinnumarkadur_vinnumarkadsrannsokn_3_arstolur/VIN00911.px/table/tableViewLayout2/.

Verðbólguvæntingar

Peningastefnan hefur ekki einungis áhrif á innlenda eftirspurn í gegnum vaxtastig og gengi krónunnar heldur hefur trúverðugleiki hennar áhrif á kjölfestu verðbólguvæntinga. Það hefur síðan sjálfstæð áhrif á verðlagningu fyrirtækja, ákvörðun launa og verðbólgu í framtíðinni.

Ef peningastefnan leyfir verðbólgu að vaxa þá geta afleiðingarnar komið fram í hærri verðbólguvæntingum og þá einnig verðbólgu í framtíðinni þótt ekki sé mikil eftirspurn í hagkerfinu. Þannig getur verðbólga öðlast „sjálfstætt líf“ sem erfitt getur reynst að vinda ofan af með tækjum peningastefnu. Þetta má einnig orða á þann hátt að seðlabanki og peningastefna hans getur glatað trausti og þá búast fjármáلامarkaðir, samtök fyrirtækja og verkalýðshreyfingin við verðbólgu þótt seðlabanki segist muni ná tökum á henni.

Ef seðlabanki heldur vöxtum lágum til þess að örva atvinnu og framleiðslu þótt verðbólga fari vaxandi þá kallar slík stefna síðar á hærri vexti til þess að ná verðbólgu og verðbólguvæntingum niður ef trúverðugleiki seðlabanka og peningastefnunnar laskast. Þess vegna er mikilvægt að leyfa verðbólgu ekki að fara úr böndum.

Við komum hér að helstu réttlætingu fyrir sjálfstæði seðlabanka. Meiri hætta er talin vera á því að ríkisstjórn sem horfir fram á kosningar í lok kjörtímabils freistist til þess að hafa vexti lága til að búa til hagvöxt og gott atvinnuástand þótt verðbólga vaxi. Afleiðingar verðbólgunnar koma þá fram á næsta kjörtímabili. Sjálfstæði seðlabanka á þá að auka traust á peningastefnunni og halda verðbólguvæntingum niðri. Hið sama á við um fornlegt verðbólguþáttmarkmið en Seðlabanki Íslands á samkvæmt lögum að stuðla að „stöðugu verðlagi“ sem samkvæmt samkomulagi við ríkisstjórn er skilgreint sem 2,5% verðbólga að jafnaði mæld með vístölu neysluverðs. Sjálfstæði seðlabanka þarf síðan að fylgja skipun einstaklinga í stjórnunarstöður sem líklegir eru til að auka trúverðugleika stofnunarinnar og skipunartími þeirra þarf að vera nægilega langur til þess að þeir láti ekki stjórnsmál hvers tíma hafa áhrif á ákvarðanir sínar.

En hefur Seðlabanki Íslands misst trúverðugleika á síðustu árum hárrar verðbólgu? Mynd 18 sýnir verðbólgu (12 mánaða) og verðbólguvæntingar til fimm ára.³⁶ Takið eftir að verðbólguvæntingarnar fylgja verðbólgu eftir. Þetta á bæði við um leitni til lengri tíma og einnig breytingar frá mánuði til mánaðar og frá ári til árs. Þegar vextir voru lækkaðir á árinu 2020 til þess að draga úr samdrætti hagkerfisins í farsóttinni var það gert í þeirri trú að

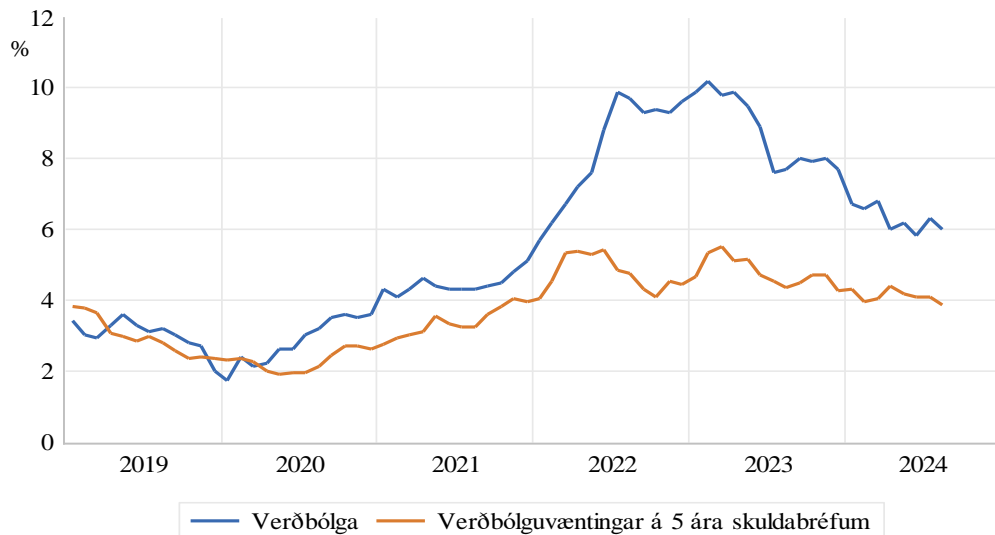
³⁶ Þórarinn Pétursson, aðalhogfræðingur Seðlabankans, hefur nýlega birt rannsóknaritgerð þar sem hann skiptir verðbólguálaginu – mun á vöxtum á óverðtryggðum og verðtryggðum ríkisskuldabréfum – upp í verðbólguvæntingar, áhættuálag (e. risk premium) vegna óvissu um framtíðarverðbólgu, sem hefði áhrif á verðbréfanna, og áhættuálag vegna sem stafar af því að erfiðar gæti reynst að selja verðtryggðu bréfin en þau óverðtryggðu. Fyrri áhættuálagið kemur fram í meiri vaxtamun en hið síðara í minni vaxtamun.

Eftir að hafa leiðrétt vaxtamuninn fyrir áhættuálagi fást verðbólguvæntingar sem hafa lengst af verið yfir verðbólguþáttmarkmiði Seðlabankans (2,5%) fyrir utan nokkur á á öðrum áratug þessarar aldar. Hið tvenns konar áhættuálag er svipað að stærð sem segir okkur að óhætt sé að nota vaxtamuninn sem mælikvarða á verðbólguvæntingar.

Sjá: Þórarinn Pétursson (2024), Extracting inflation expectations and risk premia from the breakeven inflation rate in Iceland,“ Working Paper 2023/97, Central Bank of Iceland.

verðbólguvæntingar hefðu kjölfestu. Þannig hefði náðst sá árangur árin á undan að sannfæra markaðsaðila og aðila vinnumarkaðs um að Seðlabankinn gæti haldið verðbólgu í markmiði til meðallangs tíma, það er að segja nokkur ár fram í tímann. En þegar mæld verðbólga tók að hækka vegna hækkunar húsnæðisverðs þá tóku verðbólguvæntingar einnig að hækka. Þær hækkuðu svo enn meira þegar verðbólga óx enn hraðar árið 2022.

Mynd 18. Verðbólga og verðbólguvæntingar



Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands. Verðbólguvæntingar eru mældar með verðbólguálagi á 5-ára ríkisskuldabréfum (mismunur á vöxtum óverðtryggðra og verðtryggðra bréfa.).

Þessa þróun mætti túlka á þann hátt að Seðlabankinn hafi að einhverju leyti glatað trúverðugleika sínum þegar verðbólga jókst, verðbólguvæntingar hefðu misst kjölfestu sína sem hann þarf nú að ná aftur með háum vöxtum.

Kjölfesta verðbólguvæntinga felur annars vegar í sér að breytingar á verðbólgu hafi ekki áhrif á væntingar fólks og fyrirtækja um verðbólgu í framtíðinni og hins vegar að búist sé við að verðbólga verði jöfn verðbólgu markmiði Seðlabanka í framtíðinni. Þá skiptir einnig máli hversu hratt er búist við að mæld verðbólga nálgist verðbólgu markmiðið. Kjölfestan er þá fullkomin ef verðbólga í ár hefur engin áhrif á væntingar um verðbólgu á næsta ári og verðbólguvæntingar eru ávallt jafnar verðbólgu markmiði Seðlabankans.³⁷ Mynd 19 sýnir tengsl verðbólgu og verðbólguvæntinga frá byrjun árs 2019.

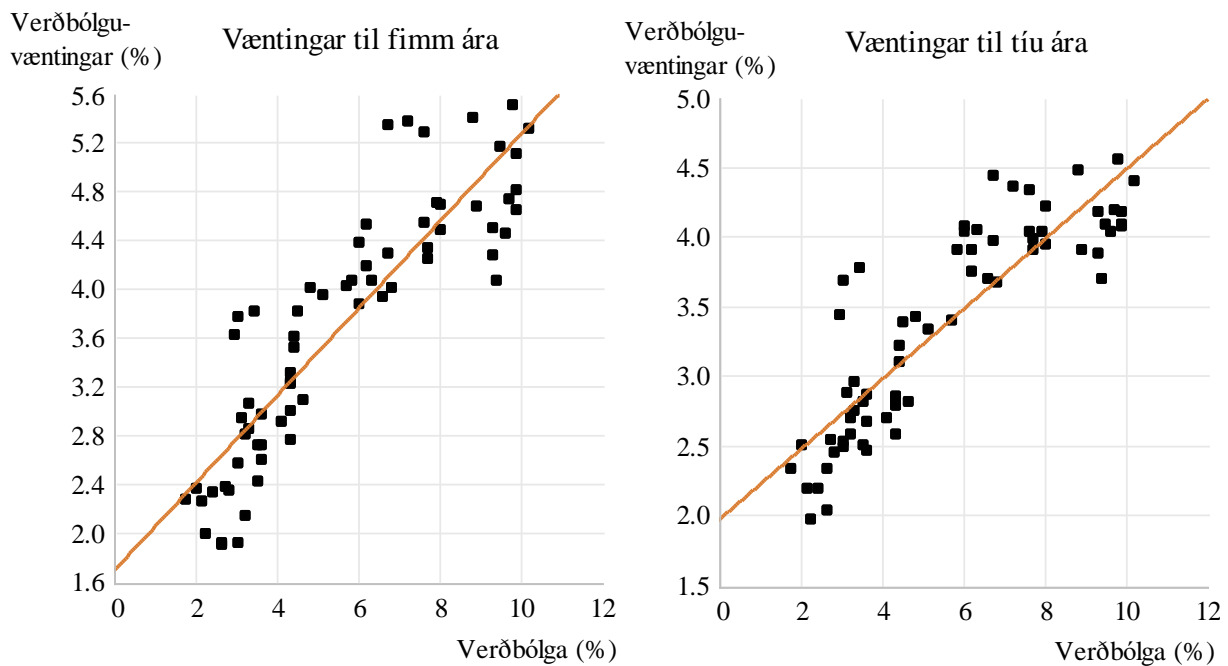
³⁷ Þótt ekki hafi verið ætlunin að hafa stærðfræðilegar jöfnur á þessum síðum, þá verður gerð undantekning frá því hér. Táknum verðbólgu með gríska stafnum π , væntanlega verðbólgu með π^v , π^* tákna verðbólgu markmiði (2,5%) og látum $\pi(-1)$ tákna verðbólgu síðasta árs. Notum svo eftirfarandi jöfnu til að lýsa því hvernig verðbólguvæntingar π^v myndast:

$$\pi^v = (1 - \alpha)\pi^v(-1) + \alpha\pi^* + \lambda(\pi - \pi^v(-1))$$

Verðbólguvæntingar í ár fyrir næsta ár fara eftir væntingum á síðasta ári, verðbólgu markmiði Seðlabankans og verðbólgu í ár. Kjölfesta verðbólguvæntinga er þá fullkomin ef $\alpha = 1$ og $\lambda = 0$. Þá verður jafnan

$$\pi^e = \pi^*$$

Mynd 19. Tengsl verðbólgu og verðbólguvæntinga, janúar 2019 til ágúst 2024



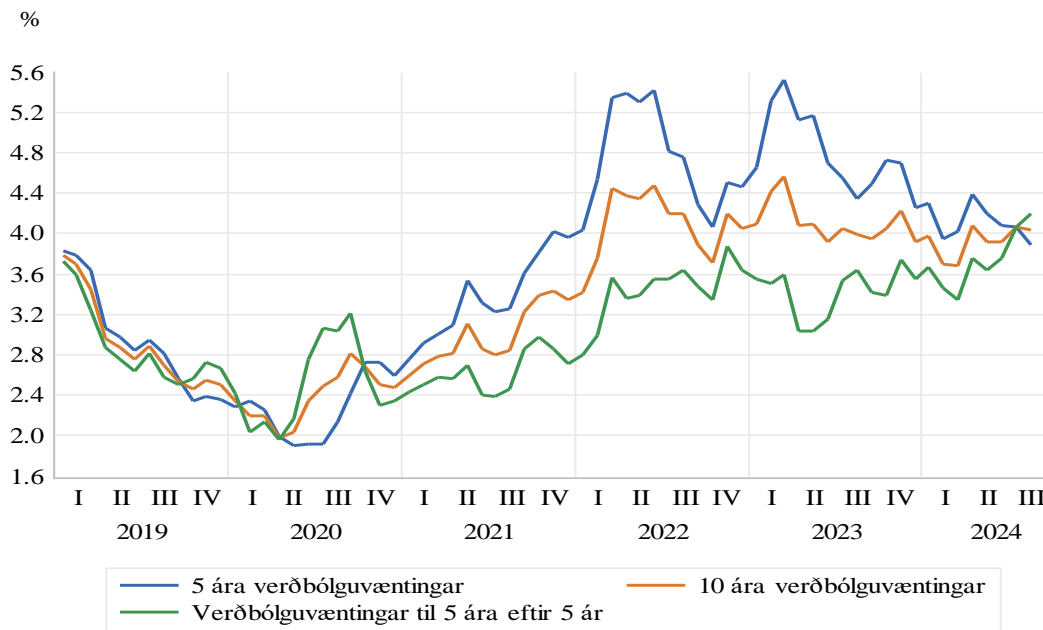
Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands. Verðbólguvæntingar eru mældar með verðbólguálagi á 5-ára og 10-ára ríkisskuldabréfum.

Hér kemur fram beint, allt að því línulegt, samband verðbólguvæntinga og verðbólgu. Þessi einfalda mynd bendir ekki til þess að verðbólguvæntingar hafi haft kjölfestu, í þeim skilningi að verðbólga hafi ekki áhrif á verðbólguvæntingar, og svo misst hana þegar verðbólga jókst eftir að farsóttinni linnti. Þess í stað virðast verðbólguvæntingar fylgja verðbólgu allan tímann. Þegar verðbólga lækkar, þá lækka verðbólguvæntingar og þegar hún hækkar, þá hækka verðbólguvæntingar.

Mögulegt er hins vegar að væntingar hafi breyst á þann hátt að búist sé við að það muni taka lengri tíma fyrir verðbólgu að nálgast verðbólguþröskul Seðlabankans. Næsta mynd sýnir verðbólguvæntingar á ríkisskuldabréfum til fimm og tíu ára og einnig verðbólguvæntingar til fimm ára eftir fimm ár.

sem þýðir að verðbólguvæntingar eru alltaf, bæði til skemmri tíma og lengri tíma, jafnar verðbólguþröskul Seðlabankans. Látum nú $\lambda > 0$ en þá verður tímabundin verðbólga til þess að verðbólguvæntingar hækka þótt áfram sé búist við því að verðbólga fari í markmið. Gerum nú ráð fyrir því að $\alpha < 1$ og $\lambda > 0$. Í þessu tilviki verður hækking verðbólgu til þess að hækka verðbólguvæntingar en í stað þess að búist sé við því að verðbólguvæntingar fari fljótt í markmið Seðlabankans þá getur það tekið langan tíma, því lengri tíma sem α er nær núlli. Ef $\alpha = 0$ þá er búist við því að þær komist aldrei aftur í markmið.

Mynd 20. Verðbólguvæntingar á skuldabréfamarkaði til 5 og 10 ára



Seðlabanki Íslands..

Takið eftir að hækking verðbólgu hækkaði verðbólguvæntingar til fimm ára meira en væntingar til tíu ára árin 2021 og 2022 sem segir okkur að skuldabréfamarkaðurinn bjóst við að verðbólga lækkaði þegar horft væri lengra en til fimm ára. Á þessu ári hafa væntingarnar til fimm og tíu ára hins vegar orðið svipaðar í kringum 4% og það án þess að hafa lækkað svo einhverju nemi. Þetta bendir til þess að kjölfesta hafi losnað, markaðurinn býst við að það muni taka lengri tíma fyrir Seðlabankann að ná verðbólgu markmiði sínu.

Af þessu mætti ætla að Seðlabankinn muni þurfa að halda vöxtum háum þótt framleiðsluspenna sé að hverfa, eftirspurn ekki lengur að valda verðbólgu. En hins vegar getur mynd 19 bent til þess að lækking verðbólgu muni á næstunni lækka verðbólguvæntingar sem muni gera Seðlabankanum auðveldara um vik. Þær hafi farið upp með verðbólgu og muni koma niður með verðbólgu. Þegar þetta er skrifað getum við sagt að þetta sé möguleiki en þó alls ekki víst.

Einnig getum við bent á að það að aðilar vinnumarkaðs sömdu til fjögurra ára nú í vor gefi vonir um að verðbólguvæntingar séu í raun lægri en álag á skuldabréfamarkaði bendir til. Það er því ekki víst að Seðlabankinn muni þurfa að halda vöxtum háum í lengri tíma til þess að verðbólguvæntinga lækki aftur þótt ekki sé hægt að útiloka það.

Húsnæði og hagstjórn

Það er önnur möguleg ástæða fyrir því seint gengur að ná verðbólgu niður en hann snýst um húsnæðislið neysluverðsvisitölunnar. Í húsnæði felst bæði neysla á þjónustu þess og fjárfesting. Þegar Seðlabankinn á að koma í veg fyrir að verð á húsnæði hækki of hratt miðað við verðbólgu markmið þá er hann að hafa áhrif á verð á neyslu en einnig fjárfestingarvöru. Það er þetta samband neyslu nauðsynlegrar þjónustu, sem enginn getur lifað án, og

fjárfestingarvöru sem gerir húsnæðismál einkar erfið viðureignar og flækir framkvæmd peningastefnunnar.

Hér skulu nokkur dæmi um flækjustig nefnd. Ef háir vextir hefta fjárfestingu í nýju húsnæði, eins og búast mætti við, þá verður aðhaldssöm peningastefna til þess að framboð húsnæðis verður minna síðar meir, þegar vextir lækka aftur. Háir vextir í dag stuðla þannig að örari hækkun húsnæðisverðs í framtíðinni og það kallar á hærri vexti síðar meir.

Húsnæðisliðurinn samanstendur af greiddri og reiknaðri leigu. Með nýrri aðferð í byrjun júlí á þessu ári er útreikningi á reiknaðri leigu breytt. Hún byggir nú á öllum leigusamningum, nýjum og eldri, í hverjum mánuði án félagslegs húsnæðis og kemur í stað vísitölu húsnæðisverðs og raunvaxta samkvæmt gömlu aðferðinni. Nýir leigusamningar hafa þannig ekki eins fljótt áhrif á mælda verðbólgu eins og hækkun í síðustu fasteignaviðskiptum hafði þegar húsnæðisliðurinn var reiknaður með gömlu aðferðafræðinni.

En nú komum við að því af hverju mæld verðbólga getur orðið þrálát vegna húsnæðisliðarins. Verulegur hluti leigusamninga er með verðtryggingarákvæði. Verðtryggingin veldur því að meiri tíma tekur að ná verðbólgu niður en ella. Ímyndum okkur að innflutt verðlag hækki í upphafi árs og verðhækkunin komi fram í vísitölu neysluverðs mánuði síðar. Nú hækkar reiknuð húsaleiga og húsnæðisliður neysluverðsvísitölunnar hækkar frekar, verðbólga verður þá hærri fyrir vikið, sem aftur hækkar leigu þangað til áhrifin smám saman fjara út. Það þarf því ekki háar verðbólguvæntingar til þess að verðbólga geti öðlast sjálfstætt líf, orðið þrálát.

Það veldur einnig erfiðleikum í framkvæmd peningastefnu að áhrif vaxta á húsnæðisliðinn (eins og hann er nú reiknaður) geta mögulega verið með öfugum formerkjum samanborið við aðra liði neysluverðsvísitölunnar. Þegar vaxtahækkun Seðlabankans veldur því að raunvextir – nafnvextir að frádreginni verðbólgu – hækka þá getur arðsemiskrafa til húsnæðisfjárfestinga hækkað hjá einkaaðilum og fyrirtækjum sem eiga, leigja út og selja húsnæði. Hærri arðsemiskrafa kemur að einhverju leyti fram í lægra húsnæðisverði en einnig í hærri leigu. Hærri leiga í leigusamningum hækkar húsnæðislið í mælingu neysluverðsvísitölunnar og þar með mælda verðbólgu.

Ímyndum okkur að við séum í bílstjórásæti og þegar við gefum í þá hemlar bifreiðin og þegar við hemlum þá eykur hún hraðann.

Þessar vangaveltur gætu endað með tillögu um að í samningi stjórnvalda og Seðlabankans um skilgreiningu á hugtakinu „stöðugt verðlag“ verði húsnæðisverð undanskilið þegar verðbólgu markmið er skilgreint með breytingum vísitölu neysluverðs. Það sé vissulega haft með þegar verðbólga er mæld og við útreikning verðbóta á vertryggð lán en ekki í skilgreiningu á „stöðugu verðlagi“ sem er það sem Seðlabankinn á að tryggja samkvæmt lögum. En kannski er nægilegt að þeir sem eru við stjórnvöl Seðlabankans átti sig á þessu samhengi stærða og gefi ekki í þegar þeir vilja hemla.

Sú hugsun verður ekki umflúin að háir vextir Seðlabankans undanfarin ár í samanburði við vexti í nálægum löndum eigi, að hluta, rætur í því að inni í verðbólgu mælingunni er innifalið verð á fjárfestingarvöru vegna þess að stuðst var við raunvexti og húsnæðisverð við

útreikning á kostnaði við búsetu í eigin húsnæði. Þótt húsnæðisliðurinn hafi frá því í lok júní verið reiknaður á annan og betri hátt þá mun áhrifa gömlu aðferðarinnar gæta fram í júnílok á næsta ári.

Um hagstjórn

Snúum okkur nú að ríkisfjármálum og fjármálastefnu ríkisstjórnar. Við byrjum á því að fjalla um ríkisskuldir, hvernig þær breytast og hver áhrif skuldanna eru á aðrar efnahagsstærðir.

Þróun skulda

Almennt gildir að hallarekstur ríkissjóðs felur í sér frestun á skattlagningu sem hækkar ráðstöfunartekjur heimila til skamms tíma en lækkar þær í framtíðinni.

Hugum aðeins nánar að tengslum rekstrarafkomu ríkissjóðs og þróunar skulda. Við byrjum á því að sýna tengsl afkomu ríkissjóðs, annars vegar, og þróun ríkisskulda sem hlutfalls af vergri landsframleiðslu, VLF, hins vegar.

$$\begin{array}{r} \text{Breyting á} \\ \text{skuldum} \\ \text{(\% af VLF)} \end{array} = \begin{array}{r} \text{Vaxtagjöld} \\ \text{ríkisins} \\ \text{(\% af VLF)} \end{array} + \begin{array}{r} \text{Áhrif verðbólgu á} \\ \text{skuldahlutfallið} \end{array} + \begin{array}{r} \text{Áhrif hagvaxtar} \\ \text{á skuldahlutfallið} \end{array} - \begin{array}{r} \text{Frumafgangur} \\ \text{(\% af VLF)}^* \end{array}$$

* Vaxtagjöld og -tekjur ekki með talin.

Jafnan segir að breyting á skuldahlutfallinu fari eftir vaxtagjöldum ríkisins (% af landsframleiðslu, VLF), áhrifum verðbólgu og hagvaxtar til lækkunar skuldahlutfallsins, og afgangi eða halla á rekstri ríkissjóðs fyrir fjármagnsliði sem kallast frumafgangur.

Það kemur ekki á óvart að skuldir ríkisins hækka þegar ríkissjóður er rekinn með halla, frumafgangur er neikvæður, og þegar vaxtagjöld eru mikil. En takið eftir að verðbólga lækkar skuldahlutfallið með því að auka landsframleiðslu að nafnvirði en ekki höfuðstól óverðtryggðra skulda og hið sama á við um hagvöxt. Af þessu leiðir að hlutfall ríkisskulda og landsframleiðslu fer lækkandi yfir tíma þótt enginn afgangur sé á rekstri ríkissjóðs, skuldirnar séu í raun aldrei greiddar til baka.

Það skiptir máli þó hvort skuldahlutfallið lækkar vegna verðbólgu eða hagvaxtar. Verðbólga felur í sér skattlagningu á peningalegar eignir – verðbólguáskatt – þannig að eignirnar verða smám saman minna virði. Þá tapa þeir sem hafa lánað ríkissjóði. Þannig má segja að lækkun skuldahlutfalls vegna verðbólgu sé eitt form skattheimtu þótt skattstofninn sé annar en þegar skattur er lagður á launatekjur eða fjármagnstekjur einstaklinga.

Hversu mikið á ríkissjóður að skulda?

Skuldir ríkissjóðs (sem hlutfalls af landsframleiðslu) skipta máli. Miklar skuldir hafa í för með sér mikinn vaxtakostnað sem þá bitnar á öðrum málefnasviðum ríkisútgjalda. Rekstri ríkisins verður þrengri stakkur skorinn. Skuldastabbinn verður einnig til þess að ryðja í burt fjárfestingum í framleiðslutækjum. Fjárfestingar lífeyrissjóða í ríkisskuldabréfum, svo dæmi sé tekið, koma í stað fjárfestinga í hlutabréfum og skuldabréfaútgáfu fyrirtækja sem hvort

tveggja fjármagnar rekstur og fjárfestingar fyrirtækja. Og ef samdráttur verður í hagkerfinu þá hækkar skuldahlutfall og skuldabyrðin verður meiri.

Æskilegt er að skuldir ríkissjóðs í krónum séu þó nægilega háar til þess að markaður með skuldabréf sé virkur. Hins vegar hafa miklar skuldir lamandi áhrif á samneyslu og fjárfestingu eins og hér hefur verið útskýrt.

Ýmsar orsakir liggja að baki óhóflegri skuldaförnun ríkissjóða sem nánar verður fjallað um hér að neðan. Skuldir íslenska ríkisins eru, sem betur fer, nokkuð hóflegar í samanburði við það sem er í mörgum Evrópuríkjum, í Japan og í Bandaríkjunum.

Um stefnu í ríkisfjármálum

Stefna í ríkisfjármálum er að hluta sjálfvirk en endurspeglar einnig ákvarðanir hennar um útgjöld og skatta. Þegar uppsveifla er í efnahagslífinu þá stækka skattstofnar og skatttekjur aukast þótt skattar hafi ekki verið hækkaðir og útgjöld til atvinnuleysisbóta minnka. Afkoma ríkisins batnar þá og afkomubattinn dregur úr eftirspurn í hagkerfinu, stuðlar að lækkun verðbólgu. Þegar að kreppir þá myndast halli á ríkissjóði á sama hátt sem eykur eftirspurn í hagkerfinu sem þá minnkar slaka og atvinnuleysi. Þetta er hin svokallaða „sjálfvirka sveiflujöfnun“ sem ekki kallar á neinar ákvarðanir ríkisstjórnar.³⁸

Ríkisstjórn getur svo ákveðið að auka eða minnka útgjöld, bæði samneyslu og fjárfestingu, eða hækka eða lækka skatta. Í ákvörðunum ríkisstjórnar um skatta og útgjöld felst stefna hennar í ríkisfjármálum (e. fiscal policy). Það er á ábyrgð ríkisstjórna að fjármagna og skipuleggja samneyslu, t.d. í menntamálum og heilbrigðismálum, og fjárfesta í ýmsum innviðum svo sem vegakerfi, og byggingum og sjá um viðhald þeirra. Eðli máls samkvæmt er hins vegar vandkvæðum bundið, og í raun ekki æskilegt, að breyta stöðugt samneyslu eða viðhaldi innviða til þess að hafa áhrif á hagsveiflu, skera niður útgjöld þegar verðbólga fer vaxandi og auka þau þegar atvinnuleysi fer vaxandi. Auðveldara er að hækka skatta í uppsveiflu og lækka þá í niðursveiflu þótt skattahækkunar geti vafist fyrir stjórnmalaflokkum.

Verkaskipting Seðlabanka og ríkisstjórnar

Almenna reglan er sú að málum sé best fyrir komið með því að Seðlabankinn beiti peningstefnu sinni til þess að verðbólga haldist nærri markmiði (2,5% á Íslandi), enda er hlutverk hans að stuðla að stöðugu verðlagi, á meðan ríkið sjái um samneyslu og fjárfestingar í innviðum hagkerfisins og viðhald þeirra.

Hér kemur þrennt til.

Í fyrsta lagi tekur það yfirleitt stjórnmalin töluverðan tíma að komast að niðurstöðu og að hrinda ákvörðunum í framkvæmd. Það þarf t.d. að undirbúa útgjaldafræk verkefni og skattabreytingar og veita eðlilegan fyrirvara fyrir skattabreytingum. Sá tími bætist við tímann sem það tekur Hagstofuna að mæla framleiðslu hvers ársfjórðungs. Í hagfræði er talað um

³⁸ Af því sem hér hefur komið fram má leiða þá ályktun að hagsveiflan sé því minni sem umfang hins opinbera (mælt með skatttekjum og ríkisútgjöldum sem hlutfalli af landsframleiðslu) er meira. En á móti vegur að aukin hlutdeild ríkisins í framleiðslu leiðir til minni hagvaxtar til lengri tíma lítið vegna þess að frumkvæði til nýjunga og framfara er meira í einkareknum fyrirtækjum.

upplýsingatöf, ákvörðunartöf og áhrifatöf. Upplýsingatöfin mælir hversu langan tíma það tekur stjórnvöld að fá upplýsingar um gang efnahagslífsins, ákvörðunartöf hversu lengi það tekur að taka ákvörðun og áhrifatöf hversu langur tími líður frá ákvörðun þangað til hún hefur áhrif á eftirspurn í hagkerfinu. Upplýsingatöfin er svipuð fyrir peningastefnu og fjármálastefnu ríkisins en ákvörðunartöfin mun lengri fyrir fjármálastefnuna enda hægt að taka ákvörðun um vaxtabreytingu á nokkrum klukkustundum.³⁹

Í öðru lagi þykir rétt að skattþrósentur sveiflist ekki mikið frá einu ári til annars vegna þess að skattar brengla ákvörðunartöku fyrirtækja og heimila og því meira sem þeir eru hærri. Þess vegna er betra að hafa skattahlutföll stöðug í stað þess að þau séu hækkuð sum ár og lækkuð önnur.⁴⁰

Í þriðja lagi geta hagsmunir stjórnámálanna verið aðrir en hagsmunir almennings. Ríkisstjórn getur séð hag sínum best borgið með því að lækka skatta eða auka útgjöld fyrir kosningar þótt það orsaki skuldasöfnun sem kallar á skattahækkun í framtíðinni þótt skattalækkunin auki eftirspurn og verðbólguþrýsting í hagkerfinu. Reyndar hefur orðið til heil undirgrein í hagfræði sem fjallar um hegðun stjórnámálanna sem hafa sjálfir hagsmuni eins og allir aðrir þjóðfélagsþegnar og eru ekki alveg lausir við að láta eigin hagsmuni stjórna gerðum sínum.⁴¹

Freistingar

Hagfræðingar nota hugtakið „ósamkvæmni yfir tíma“ (e. time inconsistency) til að lýsa ákvörðunum stjórnvalda. Hún felst í því að þau setja fram skynsamlega stefnu til langs tíma en freistast til þess að víkja frá henni til skamms tíma. Þessi vandi herjar líka á okkur hin í okkar daglega lífi. En stjórnámálammenn lýsa því t.d. yfir, svo dæmi sé tekið, að ríkissjóður verði ekki rekinn með halla til lengri tíma lítið en víkja frá þessari reglu á hverju ári þannig að þegar upp er staðið hefur ríkissjóður verið rekinn með halla í lengri tíma og skuldir hlaðist upp.

Stofnanaumhverfi hagstjórnar hefur verið sniðið að því að takmarka áhrif ósamkvæmni yfir tíma á ákvarðanir í peningastefnu og ríkisfjármálum. Byrjum á peningastefnu: Seðlabankar fá sjálfstæði til að beita tækjum sínum með vel skilgreint markmið í huga sem er skilgreint með verðbólguþrýstingum. Peningastefnunefnd er falið að taka ákvarðanir um beitingu stýritækja (meginvextir, inngríp á gjaldeyrismarkaði, bindiskylda o.s.frv.) og traustvekjandi einstaklingar skipaðir í nefndina sem hafa langan skipunartíma. Ef Seðlabankanum mistekst að ná markmiði sínu þá þarf hann að skrifa bréf til Alþingis og útskýra af hverju honum hafi ekki tekist betur til.

³⁹ Áhrifatöfin getur hins vegar verið lengri fyrir peningastefnuna en það tekur um 12 mánuði fyrir vaxtabreytingar að hafa full áhrif á fjárfestingu og sparnað á meðan að ríkið þarf að hrinda í framkvæmd ákvörðunum stjórnvalda um útgjöld og skattheimtu sem getur tekið skemmri tíma og hefur strax áhrif á eftirspurn.

⁴⁰ Sjá Robert J. Barro (1979), „On the determination of the public debt,“ *Journal of Political Economy*.

⁴¹ Greinin nefnist „political business cycles“ á ensku. Upphafsmenn voru, meðal annarra, Gordon Tullock og James Buchanan sem kenndu hagfræði við Háskólann í Virginíu og George Mason háskóla í Washington D.C.

Förum nú yfir Ingólfsstrætið í fjármála- og efnahagsráðuneytið. Vegna þess að ekki er hægt að útvista fjármálastefnu frá stjórnámálum þá hefur sú leið verið farin að setja lög um „fjármálaáætlun“ sem er lögð fram á hverju ári og á að vera í samræmi við „fjármálastefnu“ ríkisstjórnar sem sett er fram í upphafi kjörtímabils. Síðan er „fjármálaráði“ falið að fylgjast með stöðu ríkisfjármála og skrifa árlega skýrslu. Fjármálaráð á að hafa sjálfstæði frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og veita fjármálaráðherra og Alþingi aðhald.⁴²

Hér á landi hafa fjármál hins opinbera í gegnum tíðina fremur magnað hagsveiflur en hitt. Í skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar OECD frá 2023 um Ísland kemur fram að ríkisútgjöld hafi fylgt hagsveiflunni síðan um síðustu aldamót.⁴³ Sú var einnig raunin fyrir aldamótin.⁴⁴ Tilhneiging hefur verið til þess að útgjöld séu aukin í uppsveiflum þegar skattstofnar eru gildir og síðan dregin saman í niðursveiflum. Þannig jukust útgjöld í fjármálabólunni fyrir áfallið 2008 en sala á ríkiseignum lækkaði skuldastöðuna. Efnahags- og framfarastofnunin hefur í ljósi þessa hvatt íslensk stjórnvöld til þess að taka upp reglu um opinber útgjöld.

Nálægt helmingi aðildarlanda OECD hefur innleitt reglu um opinber útgjöld. Stofnunin telur að slík regla geri fjármál hins opinbera stöðugri, en dragi um leið úr sveigjanleika í útgjöldum. Árið 2015 innleiddu íslensk stjórnvöld afkomureglu sem kvað á um að halli á rekstri hins opinbera færi ekki yfir 2½ % af landsframleiðslu á ári, en á fimm árum yrði reksturinn í jafnvægi. Þá skyldu skuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum, sjóðum og bankainnstæðum ekki vera yfir 30% af landsframleiðslu. Bregðast skyldi við ef skuldir færu yfir þetta hlutfall með því að lækka þann hluta skuldahlutfallsins sem er umfram regluna um 1/20 að meðaltali á ári.⁴⁵ Í faraldrinum var þessum reglum vikið til hliðar um tíma, en stefnt er að því að þær verði innleiddar aftur árið 2026.

Það er augljós veikleiki í afkomureglunni sem er sá að í kreppu getur hæglega myndast halli sem er meiri en 2,5% af landsframleiðslu vegna þess að skattstofnar hafa rýrnað. Þá krefst reglan þess að skattar séu hækkaðir eða útgjöld skorin niður til þess að minnka hallareksturinn þótt slíkt dýpki kreppuna. Í uppsveiflu þegar skatttekjur vaxa er ekkert sem kemur í veg fyrir að útgjöld séu einnig látin vaxa. Það ýtir undir eftirspurn.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029 er stefnt að því að útgjöld aukist hægar en árin á undan, auk þess sem stefnt er að því að auka tekjur hins opinbera. En fjármálaráð segir í greinargerð um áætlunina að tæpast sjáist merki um að heildarútgjöld hafi lækkað eins og búast hefði mátt við þegar aðgerðum vegna farsóttarinnar var lokið. Reynslan bendi til þess að tímabundin

⁴² Sjá <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=dc04e623-4214-11e7-941a-005056bc530c>.

⁴³ Sjá OECD, 2023, Economic Surveys Iceland, júní, https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/oecd-economic-surveys-iceland-2023_6a0e050e.html.

⁴⁴ Björn R. Guðmundsson og Gylfi Zoega komust að þeirri niðurstöðu að stefna í ríkisfjármálum hefði verið hlutlaus árin 1960 til 1998 þannig að ákvarðanir um útgjöld og tekjur náðu að veita upp á móti sjálfvirkum sveiflujöfnurum. Sjá Björn R. Guðmundsson og Gylfi Zoega (1998), „Fjármálastefna íslenskra stjórnvalda 1960-1998,“ Fjármálatíðindi.

⁴⁵ Lög um opinber fjármál, nr. 123 2015, 7. grein,

útgjöld verði oft varanleg. Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð jukust útgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu, eins og hér þegar farsóttin lagðist yfir árið 2020, en síðan hefur útgjaldahlutfallið lækkað hægar hér á landi en í nágrannalöndunum þremur, þrátt fyrir góðan hagvöxt.⁴⁶

Það er skoðun fjármálaráðs, að opinber útgjöld geti ekki með góðu móti aukist jafnhvatt á næstu árum og undanfarin ár. Góður hagvöxtur hafi um sinn leitt til þess að tekjur hins opinbera hafi vaxið óvenjuhratt. En um leið og hægir á hagvextinum muni skatttekjurnar líka vaxa hægar. Hækkandi meðalaldur landsmanna og skuldbindingar um losun gróðurhúsalofttegunda auki enn á vandann, eins og einnig er bent á í skýrslu OECD frá 2023. Hlutfall aldraðra af landsmönnum fari hækkandi, þótt það verði enn um sinn lægra en í flestum grannríkjum. Þetta hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir hið opinbera og minni tekjur. Þá hafi stjórnvöld tekið á sig kvaðir um útgjöld vegna aðgerða til að sporna við hlýnun jarðar. Hvort tveggja setji mark á fjárhag hins opinbera og kalli á viðbrögð.⁴⁷

Fjármálaráð bendir líka á að fjármálaáætlun sem lögð var fram í vor sé gerð með fyrirvara um að engin ný áföll dynji yfir hagkerfið. Áföll séu regla fremur en undantekning í íslensku hagkerfi og að safna verði í sjóði með það í huga. Ekki þarf að leita langt aftur til að finna áhrif slíkra áfalla á afkomu ríkissjóðs. Á tímum farsóttarinnar, árin 2020 og 2021, var stofnað til ýmissa útgjalda til þess að styðja við fyrirtæki. Alls nam halli á rekstri hins opinbera ríflega 250 milljörðum hvort ár samkvæmt uppgjöri Hagstofunnar, eða 8-9% af landsframleiðslu. Hallinn minnkaði næstu tvö árin en árið 2023 var hann þó enn rúmlega 85 milljarðar króna, eða um 2% af landsframleiðslu.⁴⁸ Frekari áföll urðu árið 2024 er eldgos gerði íbúum Grindavíkur ómögulegt að búa áfram á heimilum sínum. Ríkið keypti þá stóran hluta af íbúðarhúsnæði í bænum. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir nokkrum halla á rekstri hins opinbera næstu ár.⁴⁹

Þjóðhagsleg áhrif ríkisfjármála

Halli á rekstri hins opinbera eykur eftirspurn eftir vörum og þjónustu og þá einnig eftirspurn eftir vinnuafli. Hvorutveggja stuðlar að aukinni verðbólgu sem síðan kallar á hærri vexti Seðlabankans. Hér verður samt að gera greinarmun á halla í rekstri ríkissjóðs fyrir fjármagnsliði og halla sem stafar af háum vaxtagjöldum ríkissjóðs. Rekstrarhallinn kemur beint fram í eftirspurn eftir vörum og þjónustu, einkum útgjöld ríkissjóðs, á meðan vaxtagjöldin hafa mun minni, ef nokkur, áhrif á eftirspurn.

Skattahækkun hefur minni áhrif á eftirspurn en minnkun útgjalda vegna þess að hærri skattar minnka bæði sparnað og einkaneyslu á meðan hærri útgjöld fela í sér kaup á vörum og þjónustu sem kemur beint fram í eftirspurn. Vaxtagjöld ríkissjóðs koma hins vegar fram í

⁴⁶ Álitsgerð fjármálaráðs 2024, bls. 14-15.

⁴⁷ Álitsgerð fjármálaráðs 2024, OECD, 2023, bls. 41 og áfram.

⁴⁸ Sjá upplýsingar Hagstofu,

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__fjaropinber__fjarmal_opinber__fjarmal_opinber/THJ05111.px/table/tableViewLayout2/.

⁴⁹ Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029, sótt af <https://www.stjornarradid.is/fjarmalaaaetlun-2025-2029/tillaga-til-thingsalyktunar/>.

auknum fjármagnstekjum þeirra sem hafa lánað ríkissjóði, t.d. lífeyrissjóða eða fjárfestingasjóða, en fjárhagur þeirra hefur minni áhrif á eftirspurn eftir vörum og þjónustu.

Þegar rætt er um áhrif fjármálastefnu ríkisins á eftirspurn og verðbólgu er af þessum ástæðum ekki rétt að einblína á heildarafkomu ríkissjóðs eða hins opinbera ef sveitarfélög eru höfð með. Afkoma ríkissjóðs fyrir vaxtagjöld og fjármagnstekjur er betri mælikvarði, það sem er kallað „frumjöfnuður“ (e. primary surplus). Um þessar mundir er frumjöfnuður jákvæður sem segir okkur að ríkisfjármálin eru að draga úr eftirspurn. En frumjöfnuður endurspeglar bæði fjármálastefnu ríkisins (e. discretionary fiscal policy) og áhrif sjálfvirkra sveiflujafnara. Á síðustu árum hefur stefnan aukið eftirspurn með því að auka útgjöld á meðan sveiflujafnararnir hafa búið til tekjur fyrir ríkissjóð.

Seðlabankinn hefur notað þjóðhagslíkan sitt til þess að kanna samspil afkomu ríkissjóðs og peningastefnunnar. Árið 2023 skoðaði Seðlabankinn áhrif þess á nokkrar hagstærðir að frumjöfnuður hins opinbera (afkoma fyrir fjármagnsliði) batnaði um 60 milljarða króna það ár og 45 milljarða árið eftir. Samtals yrði samdráttur í útgjöldum og nýir skattar hátt í 2½% af landsframleiðslu á einu ári.⁵⁰ Metin áhrif eru sýnd í töflu 2.

Tafla 2. Áhrif 100 milljarða aðhalds í ríkisfjármálum

	2023	2024	2025
Hagvöxtur	-0,7 til -0,8%	-0,4%	0,2%
Verðbólga	-0,1%	-0,25%	-0,4%
Meginvextir	-0,4%	-0,9%	-1,0%

Heimild: Peningamál/2, 2024.

Strax sama ár dregur úr hagvexti um hátt í 1% í líkaninu, en meginvextir Seðlabanka lækka um tæpt 1% á tveimur árum. Verðbólga hjaðnar einnig nokkuð.

Aðrar leiðir til hagstjórnar

Önnur leið sem fara mætti til þess að hemja innlenda eftirspurn er að hækka skatta og gjöld á erlenda ferðamenn.

Ferðaþjónusta óx mikið árin fyrir COVID-19 og hefur nú náð fyrri styrk. Greinin skipti miklu máli í viðsnúningi hagkerfisins eftir fjármálahrunið og í henni felst bæði betri nýting framleiðsluáttá og byggðastefna. Greinin nýtir sameiginleg gæði í náttúrunni og ýmsa innviði. Ánægjan af því að njóta náttúrunnar fer eftir því hversu margir aðrir hafa fengið sömu hugmynd og sækja á sama stað. En einnig er mikilvægt að tryggja öryggi ferðamanna og þjónustu við þá. Fjölgun ferðamanna hefur einnig aukið álag á ýmsa innviði svo sem vegakerfi og heilbrigðiskerfi auk þess sem eftirspurn eftir húsnæði hefur aukist. Þess vegna er mikilvægt að ferðamönnum fjölgi ekki svo hratt í framtíðinni að innviðir og stofnanir láti á sjá og húsnæðismarkaður fari úr jafnvægi.

⁵⁰ Ekki er tiltekið nákvæmlega í hverju aukið aðhald felst sem þó ætti að skipta máli..

Æskilegt væri að koma föstu formi á gjaldtöku sem standi straum af þjónustu og öryggismálum varðandi ferðaþjónustu. Núverandi fyrirkomulag er fremur óskipulegt.^{51,52} Tillaga okkar er þessi:

- Komið verði á samræmdu, heilsteyptu kerfi gjaldheimtu þannig að tekna sé aflað til uppbyggingar og reksturs ferðamannastaða um land allt á sambærilegan hátt. Tekjur gætu runnið til Náttúruverndarstofnunar þegar hún hefur starfsemi í byrjun næsta árs.

Þannig væri einnig hægt að fjármagna uppbyggingu á nýjum ferðamannastöðum til þess að dreifa álagi á fleiri staði.

Samkvæmt nýlegum útreikningum myndi hækkun virðisaukaskatts af þjónustu veitingahúsa og gistihúsa úr 11% í 24% sem næði til um 65% af virðisauka í ferðaþjónustu færa ríkinu um 16 milljarða króna á ári og lækka landsframleiðslu um 0,6%.⁵³ Bæði Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og OECD hafa mælt með því að þrepum virðisaukaskatts verði fækkað og OECD býst við að afkoma hins opinbera batni um nálægt 20 milljörðum eftir að virðisaukaskattur hækkar á þjónustu veitingahúsa og gistihúsa.⁵⁴

Það er mögulegt að háir vextir Seðlabankans valdi því að gengi krónunnar sé tímabundið hærra en það væri við lægri vexti og raungengi þá einnig hærra. Hærra gengi krónu felur í sér að innlent verðlag hækkar í evrum talið og erlendir ferðamenn verða þá að greiða hærra verð fyrir gistingu og aðra þjónustu sem hér er keypt. Hærra raungengi felur í sér að hlutfallslegt verð á þjónustu við ferðamenn í samanburði við þjónustu erlendis, t.d. verð á hótélherbergi hér samanborið við hótélherbergi í öðrum löndum, hækkar. Þannig getur peningastefnan haft þau áhrif að erlendir ferðamenn greiði fleiri evrur hér á landi sem er ígildi skatts. Rannsóknir benda til þess að hækkun raungengis myndi einnig fækka ferðamönnum. Árið 2006 taldi Hagfræðistofnun að hækkun raungengis um 1% leiddi til 0,6% fækkunar í fjölda ferðamanna árið eftir.⁵⁵

Síðustu fjögur árin hefur gengi krónu gagnvart evru sveiflast í kringum 150 krónur fyrir hverja evru. En á sama tíma hafa laun hækkað meira en erlendis þannig að raungengi mælt í launum hefur hækkað. Þannig er Ísland orðið álíka dýr áfangastaður og árin fyrir farsóttina.

⁵¹ Þingvallapjóðgarður fær tekjur af bílastæðum, rekstrarleyfi fyrir veitingasölu, leigu fyrir aðstöðu til kofunar, tekjur af veiðileyfasölu og síðan framlag úr ríkissjóði. Við Geysi og Gullfoss eru bílastæði og þjónustumiðstöð á einkalóð og Umhverfisstofnun hefur ekki tekjur af þeim. Stígagerð er fjármögnuð með tekjum af gistináttaskatti og ekki greitt fyrir aðgang að friðlýstum svæðum.

⁵² Í Bretlandi eru, svo dæmi sé tekið, samtök sem reka ferðamannastaði sem ekki stefna að hagnaði (e. charities) og síðan er rekinn sjóður (National Heritage Memorial Fund) sem stýrt er af stjórn sem skipuð er af ráðherra og fjármagnaður er af ríkissjóði og veitir fjármagni til ýmissa framkvæmda.

⁵³ Greiningin er gerð í svonefndu DSGE-líkani. Heimild: Hagrannsóknir sf., 2024, „Um áhrif hækkana á hlutfalli virðisaukaskatts á ferðaþjónustugreinar“, bls. 14-16. Sótt af: <https://www.ferdamalastofa.is/static/research/files/ahrif-haekkana-a-vsk-hlutfalli-a-ferdathjonustu-mai-2024.pdf>.

⁵⁴ Í greiningu OECD er rætt um 0,5% af landsframleiðslu, en ekki um 0,4% eins og hjá Hagrannsóknnum sf.. Munurinn á þessum tveim tölum þarf ekki að vera mikill, eins og kunnugt er. OECD Economic surveys Iceland 2023, bls. 46. Sótt af: [OECD Economic Surveys: Iceland 2023 | OECD](https://www.oecd.org/economic-surveys/iceland-2023/)

⁵⁵ Sigurður Jóhannesson, Sveinn Agnarsson og Þórhallur Ásbjörnsson, 2006. Áhrif raungengis á ferðaþjónustu. Sótt af: [ferdaskyrsla_lokagerd \(hi.is\)](https://www.ferdaskyrsla.is/lokagerd/)

Til langs tíma er æskilegt að ferðaþjónusta skili a.m.k. nægilegum tekjum í ríkissjóð til þess að standa undir kostnaði. Slíkt má gera með því að hækka virðisaukaskatt af þjónustu veitingahúsa og gistihúsa úr 11% í 24% þannig að hann sé ekki lægri en af annarri þjónustu.⁵⁶ En fara má fleiri leiðir til að hækka gjöld af ferðamönnum. Fyrir áratug var lögð fram tillaga um náttúrupassa, 1.500 króna gjald á verðlagi 2014, sem veitti aðgang að ferðamannastöðum hér á landi í þrjú ár.⁵⁷ Svipað gjald hefur um árabil verið innheimt á Nýja Sjálandi, en fjölmiðlar sögðu nýlega frá því að það hefði verið hækkað í ríflega 8.600 krónur.

Mikilvægt er að ferðaþjónusta, sem og aðrar atvinnugreinar, búi við stöðugt umhverfi hvað skatta og aðrar álögur varðar. En jafnframt er mikilvægt að jafnræði gildi á milli atvinnugreina þannig að hlutfallsleg stærð og umfang atvinnugreina fari eftir markaðsaðstæðum og arðsemi fjármagns.

⁵⁶ Hjá Skattinum kemur fram á hvaða vörur og þjónustu er lagður 11% skattur. Þær virðast vera æskilegar fyrir einstaklinga að mati stjórnvalda (útvarp og sjónvarp, tímarit, dagblöð, bækur, heitt vatn og rafmagn, matvæli tónlist og sundlaugar, auk þess smokkar og bleiur.) Við þennan lista er svo bætt ferðaþjónustu, svo sem fólksflutningum, hótél og gistihúsum, ferðaskrifstofum og ferðaleiðsögn. Sjá <https://www.skatturinn.is/atvinnurekstur/virdisaukaskattur/skattskylda-og-skattprosentur/>.

⁵⁷ Frumvarp til laga um náttúrupassa, stjórnarfrumvarp, lagt fyrir þing 2014-2015. Sótt af: <https://www.althingi.is/altext/144/s/0699.html>

Horft til lengri tíma

Þegar til lengri tíma er litið skipir hagsveiflan minna máli en langtímaleitni hagvaxtar. Þegar verg landsframleiðsla á mann vex um 1% á ári þá tvöfaldast hún á 70 árum ef hún vex um 2% tvöfaldast hún á 35 árum og ef vöxturinn er 5% á ári tvöfaldast hún á 14 árum. Hvert prósentustig hagvaxtar skiptir því miklu fyrir lífsskjör í framtíðinni. En hagvöxtur stafar af aukinni framleiðni landsmanna og aukna framleiðni væri einnig unnt að taka út í lengri frítíma, fjárfestingu í meiri umhverfisgæðum og heilnæmu umhverfi eða hverju því öðru sem þjóðin og stjórnvöld í umboði hennar velja að gera.

Við byrjum á að fara nokkrum orðum um þróun atvinnulífs síðustu árin áður en við hugum að stofnunum vinnumarkaðs, aðflutningi fólks og fólksfjölgun og að lokum fjölgun ferðamanna. Í þessum kafla verður fjallað um þróun til lengri tíma litið, stofnanaumhverfi, framleiðnivöxt og búferlaflutninga.

Minnkandi einhæfni atvinnulífs

Atvinnulíf á Íslandi er fjölbreyttara en margan grunar og fjölbreytileiki þess fer vaxandi ár frá ári. Það kemur væntanlega fáum á óvart að ferðaþjónusta hefur eflst en minna hefur farið fyrir umræðu um vöxt annarra atvinnugreina.

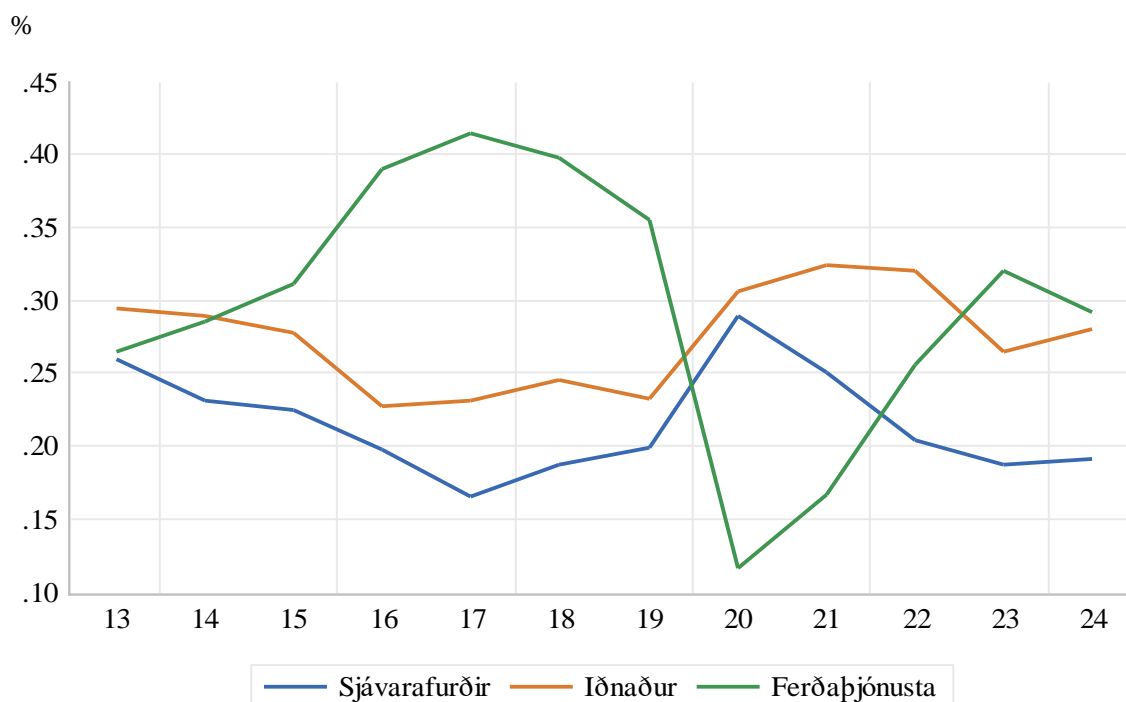
Útflutningur

Samkvæmt gögnum Hagstofunnar voru útflutningstekjur iðnaðar 698 milljarðar árið 2023, samanborett við 598 milljarða fyrir ferðaþjónustu og 352 milljarða fyrir sjávarútveg. Á myndinni hér að neðan sést hve aukning í útflutningi iðnvæðingar hefur verið mikil síðustu fjögur árin. Hlutdeild iðnaðar var þannig 38% af heildarútflutningi árið 2023. Á árinu 2022 störfuðu einnig fleiri í iðnaði (47 þúsund) en í ferðaþjónustu (28 þúsund) og sjávarútvegi (8,5 þúsund).

Hugverkaiðnaður, sem hefur mikinn virðisauka og skapar verðmæt störf, flutti út fyrir 264 milljarða króna árið 2023⁵⁸ og hefur vaxið mikið síðustu árin. Innan hans eru greinar eins og tölvuleikja- og gagnaversiðnaður, kvikmyndagerð, lyfjaframleiðsla og líf- og heilbrigðisækniiðnaður.

⁵⁸ Sjá gögn um veltu í nokkrum atvinnugreinaflokkum hjá Hagstofunni og greiningu Samtaka iðnaðarins, https://www.si.is/media/eplica-uppsetning/Greining-SI_Iðnaður-er-stærsta-utflutningsgreinin-10-07-2024.pdf.

Mynd 21. Útflutningur sem hlutfall af heildarútflutningi eftir atvinnugreinum



Hagstofa Íslands

Þrátt fyrir vöxt ferðaþjónustu og iðnaðar á síðasta áratug þá er atvinnulíf Íslands þó enn nokkuð fábrotið í alþjóðlegu samhengi sem skýrist að mestu leyti af stærð landsins. Taflan hér fyrir neðan sýnir vísitölu fyrir fjölbreytileika atvinnulífs fyrir nokkur valin ríki. Það kemur ekki á óvart að atvinnulíf hér á landi er mun fábreyttara en í stóru ríkjunum í Evrópu og þeim sem ekki hafa miklar náttúruauðlindir. Fjölbreytni atvinnulífs hér á landi er hins vegar svipuð og í smárikjum eins og á Nýja Sjálandi, Kýpur og jafnvel meiri en í Noregi sem byggir sinn efnahag að verulegu leyti á olíuvinnslu.

Tafla 3. Mælikvarði á fjölbreytni atvinnulífs í nokkrum löndum

Þýskaland	139,21	Finnland	110,02	Grikkland	101,73	Argentína	99,83
Bretland	127,05	Portúgal	106,56	Nýja Sjáland	101,2	Noregur	96,66
Belgía	116,29	Eistland	103,77	Kýpur	100,36	Uruguay	97,66
Danmörk	115,63	Litáen	103,11	Ísland	100,15	Chile	95,72
Svíþjóð	114,55	Lettland	101,5	Rússland	99,9	Kólumbía	95,5

Vísitalan er svokölluð „Economic Diversification Index (2024)“ frá árunum 2000 til 2021 (EDI), þróuð af rannsakendum í The Mohammed Bin Rashid School of Government (MBRSG) í Dubai.

Það er mikilvægt að lönd sérhæfi sig í þeim greinum sem þau hafa hlutfallslega yfirburði í og því ekki æskilegt að fjölbreytni hér verði svipuð og í stóru ríkjunum í töflunni. Færa má rök fyrir því að Ísland hafi hlutfallslega yfirburði í sjávarútvegi, grænni orkuöflun, ferðaþjónustu vegna náttúrufegurðar, og í vaxandi mæli í tæknigreinum.

Nýsköpun

Nýsköpunarvísitalan (e. global innovation index) ber saman 80 mælikvarða á nýsköpun fyrir 130 ríki.⁵⁹ Ríkjunum er raðað upp með því að bera saman getu til nýsköpunar og hversu vel hefur tekist við framleiðslu hátæknivöru og -þjónustu. Nýjustu mælingar voru birtar í september á þessu ári. Þar kemur í ljós að Ísland er númer 22 af 130 ríkjum og númer 14 í Evrópu, nýsköpun svipuð og í Noregi og á Írlandi. Þegar litið er á undirvísitölur þá er Ísland númer þrjú í röðinni þegar kemur að innviðum (e. infrastructure) og númer 13 í stofnunum (e. institutions), númer 26 í mannaúdi og rannsóknnum (e. human capital and research), númer 22 í þróun markaða (e. market sophistication) og númer 21 í stjórnun fyrirtækja (e. business sophistication) en lakast eða númer 37 í framleiðslu á tækni og þekkingu (e. knowledge and technology outputs).

Við stöndum okkur best í innviðum sem eru nettengingar, vefþjónusta hjá fyrirtækjum og hinu opinbera, orkuframleiðslu, samgöngum og notkun endurnýjanlegrar orku. Stofnanaumhverfi hér telst einnig gott en það er mælt með vernd eignaréttar, gæðum regluverks og virkni opinberra stofnana, einkum hvernig þær hlúa að nýsköpun. Hér kemur vinnumarkaður einnig við sögu en auðvelt er að ráða nýtt fólk og segja upp eldri starfsmönnum eins og hér var lýst á undan. Einnig er auðvelt að stofna ný fyrirtæki og gjaldþrot eru einfaldari í framkvæmd en í mörgum öðrum ríkjum.

Þróun markaða mælir fyrst of fremst hversu auðvelt er fyrir nýsköpunarfyrirtæki að fá fjármögnun. Í stjórnun fyrirtækja er lagður mælikvarði á tengsl fyrirtækja og háskóla, nýsköpunarþyrpingar (e. innovation clusters), hversu margir eru í vinnu í tæknigreinum, og umsvif tæknigreina í atvinnulífinu.

Það sem dregur okkur niður á listanum er menntakerfið sem er mælt með útgjöldum til háskóla, niðurstöðum PISA-prófa, hversu margir ljúka háskólamenntun, hversu margir ljúka námi í raunvísindum og verkfræði og útgjöldum til rannsóknar og þróunar ásamt gæðum háskóla og birtingum í vísindatímaritum. Ísland stendur verst í framleiðslu á tækni og þekkingu (samt númer 37 af 130 ríkjum) en framleiðslan er mæld með fjölda einkaleyfa, birtingu greina í vísindaritum og hversu oft er vitnað í þær, framleiðnivexti í hagkerfinu, hversu oft ný fyrirtæki verða til, og útflutningi á hátæknivörum og þjónustu á þessu sviði.

Í samanburði við Danmörku, svo dæmi sé tekið, eru innviðir betri hér en við erum eftirbátar Dana á öllum hinum mælikvörðunum og munar mestu í gæðum stofnana og mannaúdi og rannsóknnum.

Hugverkaiðnaður er ein helsta von okkar um betri lífskjör vegna þess að takmarkaðar auðlindir, vinnuafli og landrými halda ekki aftur af vexti þeirra gagnstætt t.d. sjávarútvegi og ferðaþjónustu. Greinin er einnig líklegri til þess að greiða hærri laun en ferðaþjónusta og fiskvinnsla. Það er því mikilvægt að hlúð sé að greininni í framtíðinni.

⁵⁹ World Intellectual Property Organization (WIPO) í samvinnu við Cornell háskóla og INSEAD viðskiptaháskólann.

Framleiðni og lífskjör

Til langs tíma vex framleiðsla á mann með tækniframförum, fjárfestingum í nýjum framleiðslutækjum og fólksfjölgun. Ný tækni getur annaðhvort verið fundin upp innan lands eða, sem oftar gerist, verið flutt inn frá öðrum löndum.

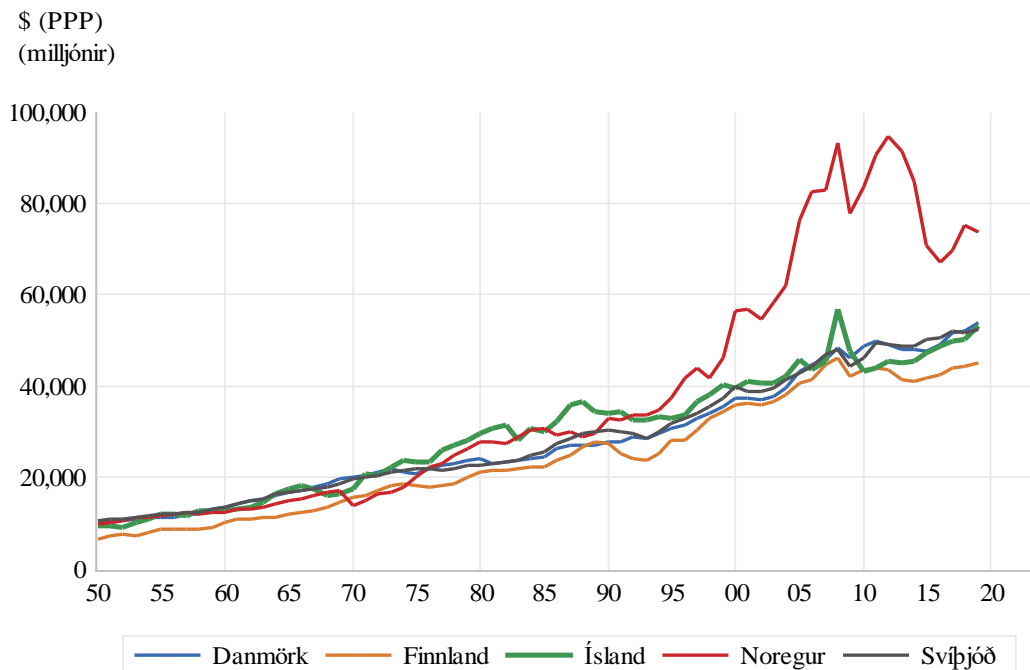
Tækniframfarir verða þegar fyrirtæki þróa nýjar vörur og þjónustu með því að nýta nýtilkomna vísindalegu þekkingu eins og t.d. í samskiptum (Zoom, Teams). En framfarir verða einnig þegar stjórnendur fyrirtækja fá nýjar hugmyndir sem höfða til neytenda án þess að ný tækni hafi komið til sögu. Fjölmörg dæmi eru um það, svo sem í veitingasölu (Starbucks, McDonalds), ferðaþjónustu (Blue Lagoon), og flutningi á milli landa (DHL) og þannig mætti lengi telja. Nýjar kynslóðir tölva og farsíma eru svo dæmi um framfarir sem felast í hagnýtingu nýrrar tækni þegar nýjar kynslóðir örgjörva gera kleift að auka hraða og virkni þessara tækja.

Á síðustu áratugum hafa lífskjör Íslendinga stórbatnað með hagnýtingu nýrrar tækni, fjárfestingu, sem meðal annars hefur falist í aukinni og bættri nýtingu náttúruauðlinda. Árið 1950 var landsframleiðsla á mann um 9 þúsund dollarar á Íslandi en árið 2019 var hún orðin 53 þúsund dollarar eftir að leiðrétt hefur verið fyrir kaupmætti.⁶⁰ Þetta er rúmlega sexföldun á þeim sjö áratugum sem liðnir eru. Ef farið er aftur í tíma þá voru lífskjör hér á landi í upphafi 20. aldar svipuð og í fátæku Afríkuríki. Miklar framfarir hafa raunveruleg og áþreifanleg áhrif á líf fólks. Lífslíkur við fæðingu sveifluðust mikið frá einu ári til annars á 19. öld en náðu ekki 50 árum fyrr en í lok aldarinnar og héldu áfram að vaxa út 20. öldina og eru nú um 85 ár.

Mynd 22 sýnir þróun VLF í mann á Norðurlöndunum fimm frá 1950 til 2019. Hún hefur sexfaldast á þessu tímabili á Íslandi. Við erum þó ekki eins heppin og Norðmenn þar sem landsframleiðsla á mann er um 74 þúsund dollarar og hefur þá áttfaldast á tímabilinu. Mismunurinn á milli landanna stafar að stórum hluta af olíuvinnslu Norðmanna.

⁶⁰ Þetta eru kaupmáttarleiðréttar tölur á verðlagi ársins 2017 fengnar úr Penn-World Tables (<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>).

Mynd 22. Kaupmáttarleiðrét veg landsframleiðsla á mann, 1950-2019

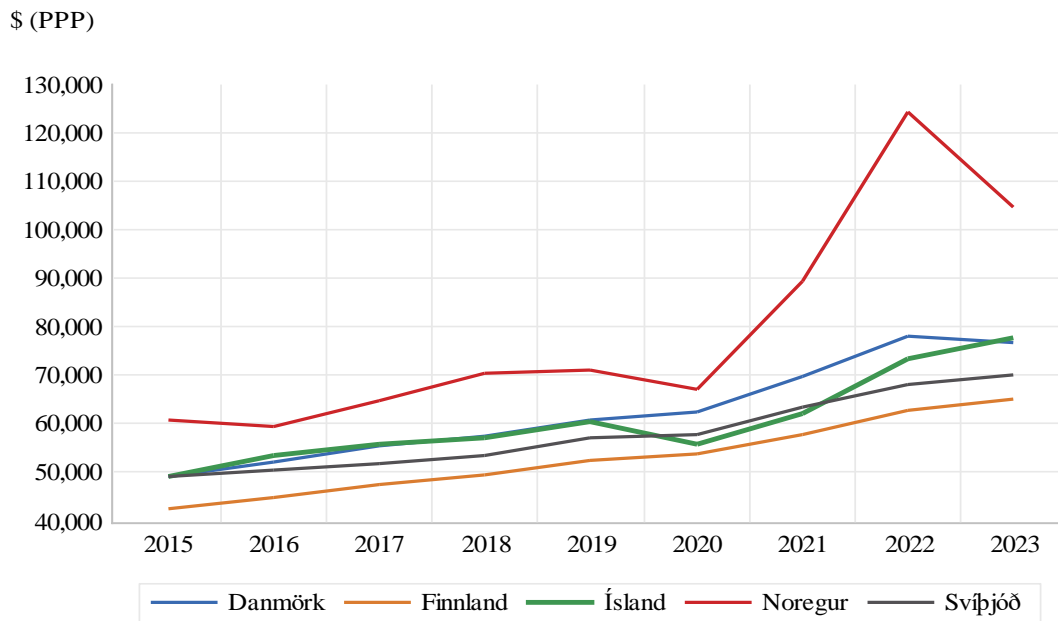


Penn World Tables (<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>).. Dollarar á verðlagi ársins 2017.

Náttúruauðlindir hafa einnig haft mikil áhrif á þróun landsframleiðslu á Íslandi. Landsframleiðsla á mann jókst um miðjan sjötta áratuginn vegna síldveiða og féll svo snarlega. Hún jókst svo í upphafi áttunda áratugarins og aftur um miðbik hans þegar landhelgin var fyrst færð út í 50 mílur og svo 200 mílur. Síðan á níunda áratuginum sjást minni áhrif náttúruauðlinda en meiri áhrif fjármálamarkaða. Það varð tímabundin stöðnun á fyrri hluta tíunda áratugarins þegar mikil hækkun raunvaxta kallaði á gjaldþrot og endurskipulagningu atvinnulífsins; uppsveifla á fyrsta áratug þessarar aldar sem nærðist á erlendum lántökum og svo samdráttur í kjölfar falls bankanna. Hagvöxtur heldur svo áfram eftir fjármálaáfallið árið 2008, drifinn áfram af ferðaþjónustu. Þessi gögn enda árið 2019.

Sambærileg gögn frá Alþjóðabankanum sýna kaupmáttarleiðrétta landsframleiðslu á mann síðustu árin. Þar kemur fram að COVID-19 kreppan var dýpri hér en á hinum Norðurlöndunum, vegna mikilvægis ferðaþjónustu, og hagvöxtur, mældur með landsframleiðslu á mann, síðan meiri hér á landi en í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð árin á eftir.

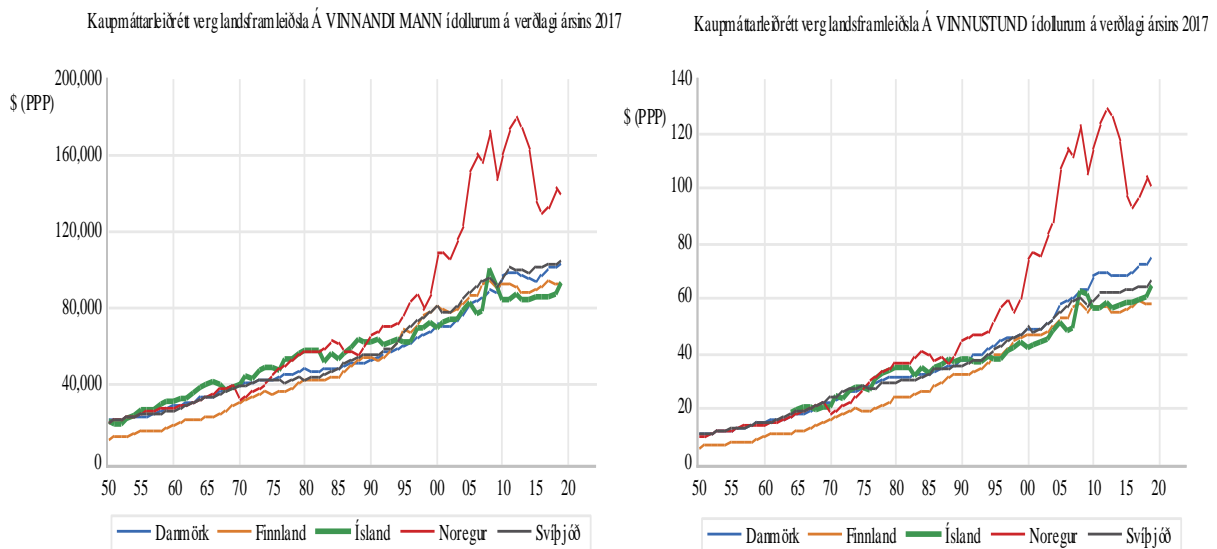
Mynd 23. Kaupmáttarleiðréttt verg landsframleiðsla á mann, 2015-2023



Dollarar á verðlagi ársins 2017. Alþjóðabankinn. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

Á næstu mynd er sýnd landsframleiðsla á hvern vinnandi mann og einnig landsframleiðsla á hverja vinnustund. Landsframleiðsla á vinnandi mann og á vinnustund er minni á Íslandi en í Danmörku og Svíþjóð sem stafar bæði af meiri vinnumarkaðspáttöku hér á landi og einnig af því að vinnustundir á hvern einstakling í fullu starfi eru fleiri hér á landi þótt þeim hafi fækkað síðustu árin, einkum í kjölfar lífskjarasamninga árið 2019.

Mynd 24. Kaupmáttarleiðréttt verg landsframleiðsla á vinnandi mann og vinnustund



Penn-World Tables (<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>).

Skipulag vinnumarkaðs

Íslenskur vinnumarkaður er sveigjanlegur í samanburði við flest önnur Evrópuríki. Hér á landi er auðveldara að segja upp starfsfólki á almennum vinnumarkaði en í flestum nágrannalöndum. Atvinnurekendur geta þess vegna verið tiltölulega óhræddir við að ráða nýtt starfsfólk vegna þess að í því felst minni skuldbinding en þar.⁶¹ Þannig má segja að þar sem það er auðveldara að segja upp fólki þá sé atvinnuleysi minna, þótt það hljómi mjög mótsagnakennt. Ákveðinn sveigjanleiki felst einnig í því að greitt er fyrir yfirvinnu og meira er greitt fyrir hana en víðast hvar. Þannig geta fyrirtæki brugðist við minni eftirspurn með því að draga úr yfirvinnu. Þetta má oftast gera án mikils fyrirvara og án þess að semja við starfsfólk.

Á hinn bóginn dregur skipulag launþegahreyfingarinnar úr sveigjanleika vegna þess að samningsrétturinn er hjá einstökum félögum, en ekki hjá heildarsamtökum launafólks. Rök hafa verið færð fyrir því að það yti undir launahækkunir. Ástæðan er sú að einstök félög taka ekki eins mikið tillit til þjóðhagslegra áhrifa kjarasamninga eins og heildarsamtök þeirra myndu gera. Heimildir ríkissáttasemjara til þess að grípa inn í kjaradeilur eru líka mun takmarkaðri en í öðrum norrænum ríkjum eins og nánar verður rakið hér á eftir.

Vernd gegn uppsögnum

Launþegar njóta meiri verndar gegn uppsögnum hér á landi en í Kanada, Bandaríkjunum og Japan. Aftur á móti er verndin minni en í öllum Evrópuríkjum sem upplýsingar Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, ná til.⁶² Skýringin gæti legið í því að hér hefur atvinnuleysi sjaldan verið mikið nema í fáein ár. Á Íslandi skulu atvinnurekendur hafa samráð við fulltrúa launþega um hópuppsagnir og tilkynna þær Vinnumálastofnun.⁶³ Ekki má segja fólki upp vegna stjórnmalaskoðana eða afskipta af stjórnmalum og vinnudeilum⁶⁴ og auk þess njóta trúnaðarmenn, barnshafandi konur og foreldrar í fæðingarorlofi sérstakrar verndar gegn uppsögnum.⁶⁵ Kveðið er á um uppsagnarfrest í lögum, en kjarasamningar veita oft rýmri rétt. Á almennum markaði hefur 55 ára gamall maður sem unnið hefur á sama stað í 10 ár til dæmis allt að hálfis árs uppsagnarfrest.⁶⁶ Að öðru leyti hafa íslensk fyrirtæki á almennum

⁶¹ OECD Employment Outlook 2020, 3. kafli. Recent trends in employment protection legislation, bls. 171 og áfram, sótt af: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/af9c7d85-en.pdf?expires=1729244561&id=id&accname=oid020862&checksum=B045B52339869E8DB92DBB58007832F6>.

⁶² OECD Employment Outlook 2020, 3. kafli, sbr. mynd bls. 179.

⁶³ Lög um hópuppsagnir, 2000, nr. 63, með síðari tíma breytingum. Sótt af: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2000063.html>.

⁶⁴ Lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80 1938, með síðari breytingum. Sótt af: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1938080.html>.

⁶⁵ Samtök atvinnulífsins, Sérstök uppsagnarvernd. Af vinnumarkaðsvef. Sótt af: <https://www.sa.is/vinumarkadsvefur/starfsmannamal/uppsagnir-og-starfslok/serstok-uppsagnarvernd>.

⁶⁶ Samtök atvinnulífsins, Vinnumarkaðsvefur, sjá: <https://www.sa.is/vinumarkadsvefur/starfsmannamal/uppsagnir-og-starfslok/uppsagnarfrestur?dropdown>.

markaði nokkuð frjálssar hendur til þess að segja upp fólki. Hins vegar njóta opinberir starfsmenn miklu meiri verndar.

Víða erlendis veita lög launþegum á almennum markaði meiri vernd gegn uppsögnum en hér. Algengt er til dæmis að fyrirtæki þurfi að sýna fram á að viðskiptalegar ástæður liggi að baki uppsögn. Í nokkrum löndum er ætlast til að starfsaldur eða aðrar ástæður en frammistaða í starfi ráði því hverjir missa vinnuna þegar segja þarf upp fólki. Þá tíðkast það að þeir sem nýlega hafa misst vinnu gangi fyrir þegar aftur er farið að ráða fólk til starfa. Sums staðar kveða lög á um bætur til þeirra sem sagt er upp. Þær geta numið margra mánaða launum.⁶⁷

Yfirvinna

Árið 2019, árið áður en faraldurinn skall á, voru greiðslur fyrir yfirvinnu og aðrar óreglulegar greiðslur 17% af heildarlaunum þjónustu- sölu- og afgreiðslufólks í fullri vinnu, samkvæmt mælingum Hagstofunnar. Árið 2020 var hlutfallið 15% og árið 2021 var það 14%. Reglulegur vinnutími afgreiðslu- og skrifstofufólks stýttist samkvæmt kjarasamningum um 45 mínútur á viku í ársbyrjun 2020,⁶⁸ en vinnutíminn stýttist meira. Þannig gátu atvinnurekendur í þjónustugreinum sparað sér útgjöld, án þess að segja upp fólki í COVID-19 kreppunni.

Tafla 4. Samsetning launa og vinnutími þjónustu-, sölu-, og afgreiðslufólks

	Hluti yfirvinnugreiðslna og annarra óreglulegra greiðslna í heildarlaunum	Vinnutími á viku
2019	17%	42,3
2020	15%	41,5
2021	14%	40,8
2022	14%	40,5
2023	14%	40,6

Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Þar sem yfirvinna hefur verið töluverð hér á landi og hærri laun eru greidd fyrir hana en dagvinnu geta fyrirtæki dregið úr meðallaunakostnaði með því einu að draga úr yfirvinnu. Meðaltímakaup er því sveigjanlegra niður á við en dagvinnukaup.⁶⁹ En yfirvinna hefur dregist saman á Íslandi undanfarin ár og hefur því svigrúm fyrirtækja til þess að draga úr launakostnaði á þennan hátt minnkað.

Skipulag verkalyðsfélaga og heimildir sáttasemjara

Árið 1988 færðu hagfræðingarnir Lars Calmfors og John Driffill rök að því að farsælast – hvað atvinnuleysi varðar – væri að semja um kaup og kjör í öllu atvinnulífinu í einu, eins og

⁶⁷ OECD Employment Outlook 2020, 3. kafli Recent trends in employment protection legislation.

⁶⁸ Samtök atvinnulífsins, Vinnumarkaðsvefur, Vinnutímastýttning 2019-2022, sótt af: <https://www.sa.is/vinnumarkadsvefur/starfsmannamal/vinnutimi-og-hvildartimi/vinnutimastytting-2019-2022>.

⁶⁹ Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson, 2002, Sveigjanleiki á vinnumarkaði og upptaka evrunnar, útg. Samtök atvinnulífsins maí 2002.

tíðkaðist á Norðurlöndum og Austurríki, eða þá í hverju fyrirtæki fyrir sig, eins og í Japan, Sviss og Bandaríkjunum.⁷⁰

Samkvæmt kenningunni er atvinnuleysi meira þegar samið er um laun fyrir heilar atvinnugreinar, hverja fyrir sig. Í löndum eins og Svíþjóð, Noregi og Austurríki, þar sem samið væri um kjör flestra launþega í einu, réðu efnahagsaðstæður miklu um útkomuna og tekið væri tillit til þjóðhagslegra afleiðinga kjarasamninga. Það ætti miklu síður við þar sem samið væri víðar, eins og í Bretlandi og Frakklandi. Samkvæmt kenningu þeirra Calmfors og Driffills var afleiðingin svo meira atvinnuleysi í þessum löndum en jafnframt meiri kaupmáttur launa fyrir þá sem héldu vinnunni.

Verkalýðsfélög sem semja við eitt fyrirtæki hafa oftast nær ekki mikið afl vegna þess að vinnuveitandinn getur ekki velt auknum kostnaði út í verðlag og neyðist þá til að bregðast við miklum launahækkunum með uppsögnum starfsfólks.

Hér á landi er samningsréttur í höndum einstakra verkalýðsfélaga, en ekki heildarsamtaka. Það gæti valdið vandræðum ef kenning Calmfors og Driffills er rétt. Steinar Holden, hagfræðiprófessor í Ósló, samdi greinargerð fyrir samningsaðila á almennum vinnumarkaði á Íslandi sumarið 2016. Þar lagði hann til að tekið yrði upp sameiginlegt samningsmarkmið hér á landi, svipað því sem gert væri í öðrum norrænum ríkum. Uppsveifla í hagkerfinu frá hruni bankanna hefði leitt til launahækkana og þær drægju úr samkeppnishæfi landsins. Eðlilegt væri að hækkun launa réðist af aðstæðum í þeim geira atvinnulífsins sem keppti á alþjóðamarkaði.

Í Noregi leggja samningar um laun í *iðnaði* línuna fyrir aðra kjarasamninga, þar á meðal hjá hinu opinbera. Eftir að samið hefur verið um kjör í iðnaði gefur norska vinnuveitendasambandið (n. Næringslivets Hovedorganisasjon) út spá um launahækkanir í greininni. Spáin er gerð „í sátt við“ norska alþýðusambandið (n. Landsorganisasjonen i Norge). Spáin er síðan notuð sem viðmið í öðrum kjarasamningum hjá einstökum atvinnugreinum (eins og í olú- og gasframleiðslu og hjá hinu opinbera) og í einstökum fyrirtækjum. Útkoman er iðulega nærri því sem stefnt er að.⁷¹ Holden slær því ekki föstu hvaða viðmið fyrir launahækkanir hentar best hér á landi. Verð á útflutningi Íslendinga sveiflast mikið og því kynnu menn að vilja horfa á fleiri stærðir. Ein leiðin væri að Samtök atvinnulífsins gæfu út viðmið „í sátt“ við Alþýðusambandið, líkt og í Noregi, en verkefnið gæti líka verið í höndum hóps sérfræðinga.⁷²

Steinar Holden benti einnig á að á Íslandi hafi sáttasemjari ekki sömu völd og starfsbræður hans í öðrum norrænum ríkjum. Þar geti sáttasemjari til dæmis frestað aðgerðum verkalýðsfélaga, en hér á landi getur hann það ekki. Í Danmörku geti sáttasemjari látið greiða

⁷⁰ Lars Calmfors og John Driffill, Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, *Economic Policy*, apríl 1988, 3. árg., 6. árg., bls. 12-61.

⁷¹ Árið 2014 var það mat norska vinnuveitendasambandsins að laun mundu hækka um 3,3% á árinu og sú varð raunin. Árið eftir gerði sambandið ráð fyrir 2,7% hækkun launa, en þegar upp var staðið reyndust þau hafa hækkað um 2,5%.

⁷² Steinar Holden, 2019, „A new model for wage formation in Iceland“, www.econstor.eu.

atkvæði um nokkra kjarasamninga í einu. Hér á landi getur sáttasemjari aðeins lagt fram sameiginlega miðlunartillögu ef fleiri en eitt stéttarfélag tengist sömu kjaradeilu.⁷³

Færð hafa verið rök fyrir því að munur á völdum sáttasemjara í Danmörku og Svíþjóð hafi ráðið töluverðu um mun á niðurstöðu kjarasamninga í þessum löndum á nýliðnum árum. Löndin eru um flest lík, bæði eru háð útflutningi og verkalýðshreyfingin sterk. Í áratugi hafa sáttasemjarar í Danmörku og Svíþjóð leitast við að tengja kjarasamninga við þá niðurstöðu sem þegar hefur náðst í samkeppniðnaði. Á árunum 1991 til 2012 tókst þetta ávallt í Danmörku nema árið 1995 þegar launþegar í samgöngum náðu samkomulagi á undan öðrum. Í Svíþjóð mótuðu samningar í iðnaði niðurstöður annarra kjarasamninga sex sinnum á þessum árum, en fjórum sinnum sömdu stéttarfélög um meiri kjarabætur en samið hafði verið um í iðnaði og sú niðurstaða setti síðan svip á aðra samninga. Christian Lyhne Ibsen, dósent í félagsfræði í Kaupmannahafnarháskóla, segir skýringuna liggja í rétti danska sáttasemjarans til þess að tengja saman atkvæðagreiðslur margra stéttarféлага. Þegar rýnt sé í niðurstöður atkvæðagreiðslna komi í ljós að í Danmörku sé kjarasamningum oft hafnað í atvinnugreinum þar sem ófaglærðir séu í meirihluta. Þar verði menn engu að síður að beygja sig undir samningana vegna ákvæða um að atkvæði í mörgum stéttarfélögum séu talin saman.⁷⁴

Í janúar 2023 lagði sáttasemjari fram miðlunartillögu í kjaradeilu Eflingar og vinnuveitenda. Miðlunartillagan var í meginatriðum samhljóða samningum Starfsgreinasambandsins og Samtaka atvinnulífsins sem tók gildi 1. nóvember 2022.⁷⁵ Samkvæmt lögum um stéttarfélög og vinnudeilur telst sáttatillaga felld ef meirihluti greiddra atkvæða er á móti henni og mótatkvæði eru fleiri en fjórðungur félagsmanna. Erfitt getur verið að tryggja góða kjörsókn í stóru félagi þar sem margir félagar eru af erlendum uppruna og tiltölulega nýkomnir til landsins. Forysta Eflingar neitaði að afhenda sáttasemjara félagaskrá sína og 13. febrúar hafnaði Landsréttur kröfu sáttasemjara um að fá skrána afhenta með aðfararaðgerð.⁷⁶ Í apríl greindi Ríkisútvarpið síðan frá því að félagsmálaráðherra hygðist ekki að sinni leggja fram frumvarp um að gera sáttasemjara kleift að láta greiða atkvæði um miðlunartillögur þrátt fyrir að málið hefði verið afgreitt úr þingflokki allra ríkisstjórnarflokka. Eftir samtöl við forystumenn verkalýðshreyfingarinnar hefði hann ákveðið að freista þess að ná meiri samstöðu um málið.⁷⁷ Í mars samþykktu félagsmenn miðlunartillögu frá sáttasemjara. Hún

⁷³ Lög um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80 1938, með síðari tíma breytingum, 28. grein. Sótt af: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1938080.html>.

⁷⁴ Christian Lyhne Ibsen, 2016, The Role of Mediation Institutions in Sweden and Denmark after Centralized Bargaining, *British Journal of Industrial Relations*. Sótt af: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/bjir.12142>.

⁷⁵ Miðlunartillaga ríkissáttasemjara í kjaradeilu Eflingar stéttarfélags og Samtaka atvinnulífsins, mál 7/2022, lagt fram 26. janúar 2022. Sótt af: <https://rikissattasemjari.is/wp-content/uploads/2023/01/Midlunartillaga-Efling-og-SA.pdf>.

⁷⁶ Landsréttur, úrskurður mánudaginn 13. febrúar 2023. Mál nr. 95/2023 Efling stéttarfélag gegn ríkissáttasemjara. Sótt af: <https://landsrettur.is/domar-og-urskurdir/domur-urskurdur/?Id=88c38f48-8cec-4428-8955-6296a4b0dba9&verdictid=1c827f0a-9956-4792-be3e-84d16e01bb69>.

⁷⁷ Ekkert bólar á frumvarpi um auknar heimildir sáttasemjara, ruv.is, 6. apríl 2023. Sótt af: <https://nyr.ruv.is/frettir/innlent/2023-04-06-ekker-bolar-a-frumvarpi-um-auknar-heimildir-sattasemjara>.

virtist um flest svipuð samningi Starfsgreinasamningsins, en formaður Eflingar sagði þó í viðtali við Ríkisútvarpið að viss árangur hefði náðst.⁷⁸

Ályktanir

Verkalýðsfélög eru sterk hér á landi. Samningsréttur er á forræði einstakra félaga og það getur stuðlað að launahækkunum umfram samtölu framleiðni vaxtar og verðbólgu markmiðs eins og rakið var hér á undan. Á hinn bóginn verður ekki betur séð en að verkalýðsforystan taki mið af aðstæðum í kröfugerð sinni.

Þjóðarsáttarsamningarnir í febrúar árið 1990 voru gerðir þegar atvinnuleysi fór vaxandi vegna hárra raunvaxta. Fyrirtæki sem höfðu dafnað þegar raunvextir voru neikvæðir urðu nú gjaldþrota í stórum stíl. Viðbrögð launþegahreyfingar og vinnuveitenda voru að semja um hóflegar launahækkningar sem urðu til þess að verðbólga lækkaði og atvinnuleysi jókst minna en ella.

Árið 2019 voru gerðir svokallaðir „lífskjarasamningar“ sem miðuðu að því að efla lífskjör með ýmsum aðgerðum sem stjórnvöld tóku þátt í og semja þess í stað um hóflegri launahækkningar. Lögð var áhersla á kjarabætur til tekjulágs launafólks með því að semja um krónutöluhækkningar; stefnt var að því að skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta Seðlabankans sem myndi auka ráðstöfunartekjur heimila; að standa vörð um kaupmátt launa og stuðla að lágri verðbólgu og lægri vöxtum til frambúðar; tekið var tillit til svigrúms atvinnulífs til launahækkana með því að beintengja laun við framleiðni vinnuafls sem var nýjung í samningagerð á vinnumarkaði; og vinnutími var stytur til þess að bæta lífsgæði launafólks. Til þess að greiða fyrir samningum voru skattar lækkaðir og barnabætur hækkaðar. Þá var hámarksfjárhæð fæðingarorlofs hækkuð og einnig persónuafsláttur.⁷⁹ Sérstök ákvæði voru um vaxtalækkningar en þau voru umdeild vegna þess að Seðlabankinn var ekki aðili að samkomulaginu og getur ekki samið um vaxtabreytingar við aðila vinnumarkaðs samkvæmt lögum.

Síðast runnu kjarasamningar á almennum markaði út í febrúar 2024 og um miðjan mars höfðu stærstu stéttarfélag og sambönd Alþýðusambandsins samið um kaup og kjör til fjögurra ára við Samtök atvinnulífsins sem miðuðu að því að stuðla að stöðugu verðlagi til þess að gera Seðlabankanum kleift að lækka meginvexti sína.⁸⁰

Við þetta bætist að þótt samningsréttur á Íslandi sé í höndum einstakra stéttarféлага þá fara Samtök atvinnulífsins yfirleitt með samningsréttinn á almenna markaðinum fyrir hönd atvinnurekenda. Það stuðlar einnig að því að tekið sé tillit til þjóðhagslegra þátta og að ekki muni miklu á einstökum samningum.

⁷⁸ Miðlunartillaga samþykkt, ruv.is, 8. mars 2023. Sótt af: <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2023-03-08-midlunartillaga-samthykkt>.

⁷⁹ Sjá <http://old.sa.is/media/26490/lifskjarasamningur-2019-2022.pdf>.

⁸⁰ *Peningamál*, 2. hefti 2024, bls. 61. Sótt af: [https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2024/mai-2024/PM24_2%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2024/mai-2024/PM24_2%20-%20Copy%20(1).pdf).

Við getum dregið þessa umfjöllun saman með því að segja að almennt taki verkalýðshreyfingin tillit til þjóðhagslegra þátta við samningagerð. En engu að síður má benda á ýmislegt sem betur mætti fara.

Laun hér á landi hafa hækkað að jafnaði hraðar en vöxtur framleiðni og verðbólguþétt Seðlabankans gefa tilefni til þótt aðilar vinnumarkaðs hafi almennt tekið tillit til þjóðhagslegra þátta. Á síðustu áratugum eru dæmi um að einstakar stéttir sem vinna hjá hinu opinbera hafi með launakröfum sínum haft áhrif á almenna markaðinn og síðan á launasetningu í landinu, óháð þjóðhagslegum afleiðingum. Þetta á t.d. við um samninga við lækna og framhaldsskólakennara árið 2015. Um þessar mundir er ósamið við opinbera starfsmenn og verkföll grunnskólakennara og lækna hafi. Það væri skynsamlegt að skýr viðmið væru fyrir hendi í þessum kjarasamningum eins og Steinar Holden benti á á sínum tíma.

Reynsla Dana og Svía bendir til þess að heimildir sáttasemjara til þess að grípa inn í gerð kjarasamninga geti ráðið nokkru um niðurstöðu samninganna. Það er álit höfunda þessarar skýrslu að tryggja þyrfti hér á landi að sáttasemjari geti lagt fram miðlunartillögu þegar hann sér ástæðu til án þess að samþykki þurfi frá forystufólki launþegahreyfingar.

Rétt er líka að skoða vel hvort rétt er að taka upp svipuð vinnubrögð við gerð kjarasamninga og tíðkast í öðrum norrænum ríkjum, að miða launasetningu við afkomu útflutningsgreina. Þá vaknar sú spurning hvort miða eigi við allar þrjár megingreinarnar – sjávarútveg, ferðaþjónustu og iðnað – eða hvort miða eigi einungis við útflutningsfyrirtæki í iðnaði eins og gert er í Noregi.

Fólksfjölgun – frjósemi og fólksflutningar

Fólk er bæði auðlind og byrði. Því fleiri sem við erum, þeim mun fleiri þarf að fæða, mennta og útvega heilbrigðisþjónustu en þeim mun fleiri eru einnig vinnandi hendur og fleiri sem geta fengið hugmyndir í viðskiptum og tækni sem bæta lífskjör okkar. Adam Smith hélt því fram að stærð þjóða ákvarðaði umfang verkaskiptingar og verkaskipting og sérhæfing skapaði hærri tekjur og meiri velferð. Víða í okkar samfélagi ber á að sérhæfing gæti verið meiri og þarf ekki að líta lengra en til stjórnsýslunnar þar sem fáir starfsmenn hafa oft fjölbreytt starfssvið.

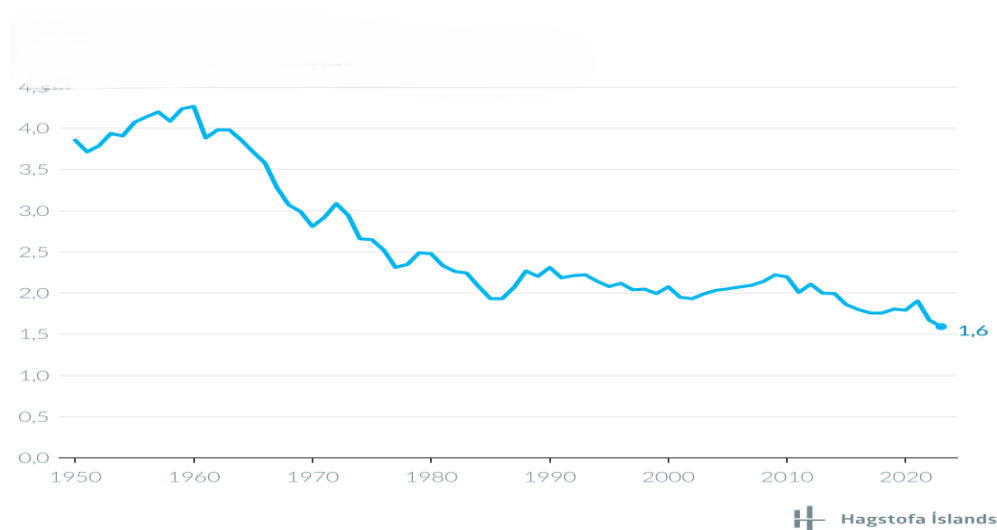
Þótt stærra þjóðfélag geti verið hagkvæmara þá hefur fólksfjölgun neikvæð áhrif á lífskjör á meðan á henni stendur. Þegar íbúum landsins fjölgar hratt, þá þarf að fjárfesta í skólum, vegum, íbúðarhúsnæði og öðrum innviðum sem þýðir að stærri hluti landsframleiðslunnar fer í fjárfestingu og minni í einkaneyslu og samneyslu á hvert mannsbarn. Ef ekki er fjárfest meira þá verður þrengra á þingi, fleiri nemendur í skólastofum, umferðatafir á vegum og skortur á íbúðahúsnæði. Þannig er grundvallarmunur á þjóðhagslegum áhrifum fjölda íbúa, annars vegar, og fjölgunar íbúa, hins vegar. Þessi munur gerir umræðu um áhrif aðflutnings erlends vinnuafls oft erfiða og misvísandi.

Þegar fólki fækkar vegna lægri fæðingartíðni eða brottflutnings snúast þessi mál við. Húsnæðisverð lækkar og þjóðfélög þurfa að fjárfesta minna. Hins vegar breytist aldurssamsetningin um tíma. Sú staða getur varað í áratugi þangað til að stærri kynslóðir eru

horfnar á braut, sem veldur því að hlutfall starfandi manna lækkar. Aukið langlífi hefur sömu áhrif. Sú framleiðsla sem er til skiptanna ákvarðast af magni framleiðsluþátta og tæknistigi, þar með af fjölda fólks á vinnumarkaði, en dreifa þarf framleiðslunni á alla landsmenn, líka þá sem eru of ungir til þess að vinna eða á eftirlaunum. Fækkun fólks á vinnufærum aldri hefur þá þau áhrif að vinnandi fólk þarf að greiða hærri skatta til þess að fjármagna heilbrigðisþjónustu og framfærslu eftirlaunaþega.

Lág og lækkandi fæðingartíðni er af þessum sökum mikið efnahagsvandamál í mörgum Evrópuríkjum og einnig í Asíu; Japan og Kína eru þar í hópi. Á Íslandi hefur fæðingartíðni verið óvenjuhá af Evrópuríki að vera og nálægt því sem hún hefur verið á hinum Norðurlöndunum. Hún hefur samt lækkað mikið á allra síðustu árum.

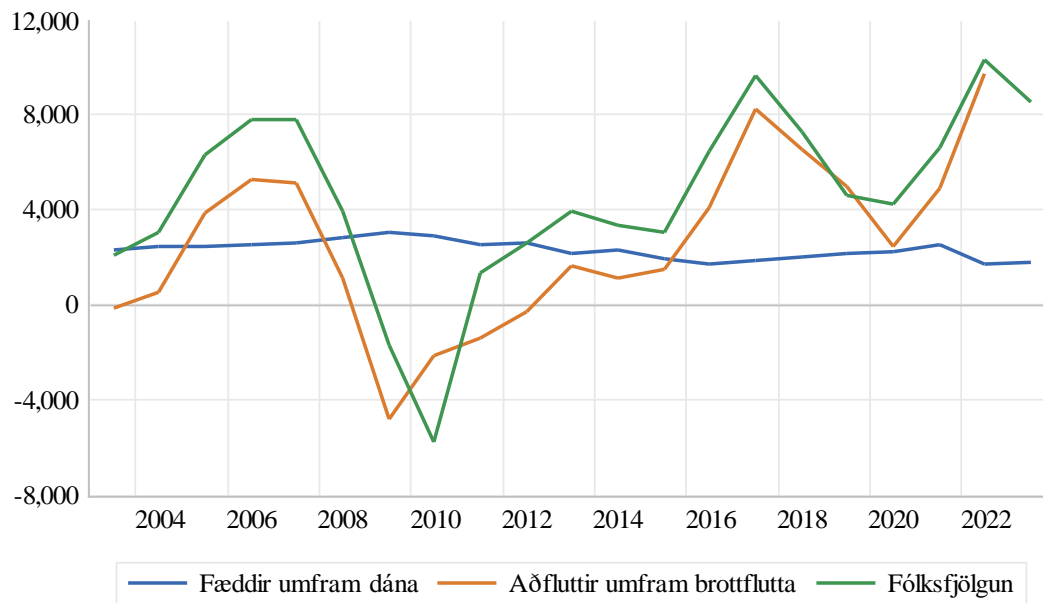
Mynd 25. Frjósemi á Íslandi



Fæðingartíðni fór aðeins upp í farsóttinni en hefur annars farið lækkandi síðan í fjármálakreppunni árið 2008. Nú er frjósemi 1,6 sem þýðir að meðalkona eignast 1,6 barn yfir ævina. Þetta hlutfall getur ekki viðhaldið fólksfjölda hér á landi og myndi hafa í för með sér öldrun þjóðarinnar, lækkun á hlutfalli starfandi.

Það er hér sem innflytjendur koma til bjargar. mynd 26 sýnir hvernig fólksfjölgun hér á landi fer eftir náttúrulegri fjölgun – mismun fjölda fæðinga og dauðsfalla – annars vegar, og búferlaflutningum – aðfluttir umfram brottflutta – hins vegar. Myndin sýnir að fæðingar umfram dauðsföll hafa enn sem komið er jákvæð áhrif á fólksfjölgun. Það eru hins vegar búferlaflutningar sem valda meiri fólksfjölgun þegar yfir lengri tíma er litið.

Mynd 26. Samsetning fólksfjölgunar



Hagstofa Íslands.

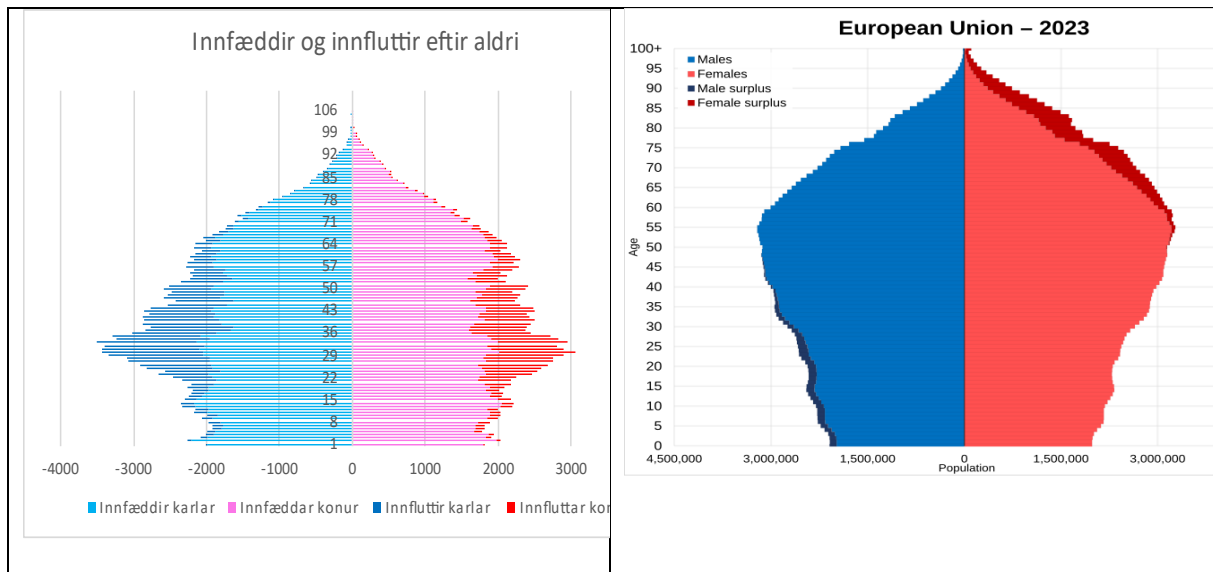
Fólk flyst til landsins þegar hagkerfið er í uppsveiflu og fólksfækkun þegar það fer í niðursveiflu.

Mynd 27 sýnir aldurspíramídann fyrir Ísland árið 2023 og fyrir ríki Evrópusambandsins (ESB). Í samanburði við píramídann fyrir ESB þá er sá fyrir Ísland mun hagstæðari, jafnvel áður en við tökum tillit til búferlaflutninga. Fjöldi fólks á hverju aldursári fyrir árgangana undir 64 ára aldri er nokkuð stöðugur. Í ESB eru árgangarnir þeim mun minni sem þeir eru yngri. Þegar við bætum við mismun aðfluttra og brottfluttra þá kemur í ljós að þeir eru flestir á aldrinum 20 til 60 ára og bæta því píramídann á Íslandi, fjölga fólki á vinnufærum aldri.

Sú spurning vaknar hvort aðflutt vinnuafli hyggst verja sínum efri árum á Íslandi eða flytja aftur til síns heima. Þessir einstaklingar munu fá lífeyri frá lífeyrissjóðum hvort sem þeir ákveða að búa áfram á Íslandi eða flytja aftur til síns upprunalands. Hið sama á við um lífeyri frá Tryggingastofnun en miklu skiptir að stofnunin hafi upplýsingar um hversu lengi hver þeirra var búsettur hér á landi. Hins vegar mun heilbrigðiskostnaður sparast ef þeir flytja aftur til síns heima og einnig kostnaður vegna dvalar á hjúkrunarheimilum.

Það er mikilvægt að íslensk stjórnvöld fylgist vel með hversu mörg ár hver aðfluttur einstaklingur dvelur á Íslandi til þess að geta reiknað út hversu háan lífeyri viðkomandi hefur rétt á frá Tryggingastofnun. Það eru vísbendingar að hér sé pottur brotinn.

Mynd 27. Aldurspiramídi



Hagstofa Íslands.

Nýlega hefur OECD bent á að nokkuð vanti upp á í íslenskukennslu fyrir innflytjendur, að efla þurfi kennslu fyrir börn þeirra og útvega betra og ódýrara húsnæði.⁸¹ Jafnframt sé mikilvægt að fleiri innflytjendur fái störf hjá hinu opinbera og að sú menntun og þjálfun sem þeir koma með frá sínu heimalandi sé betur metin.

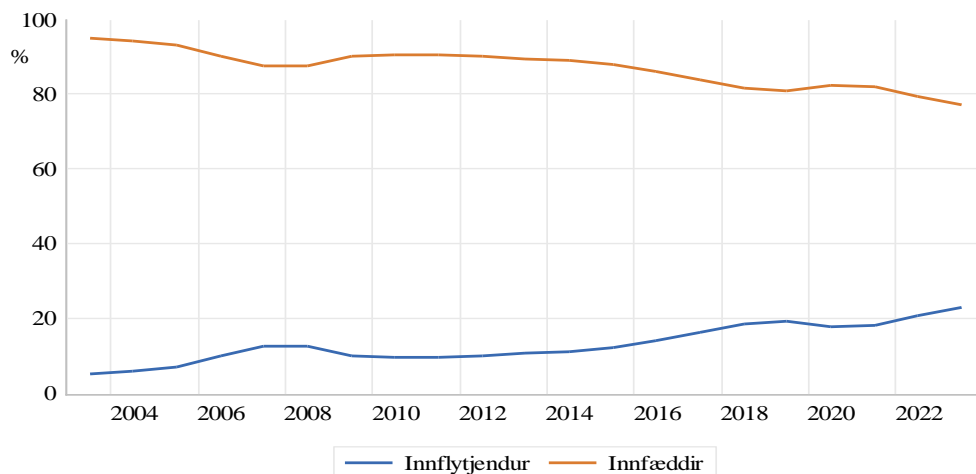
Á það var bent hér að ofan að árangur barna innflytjenda í PISA-prófum árið 2022 var lakari hér á landi en árangur barna innfæddra Íslendinga. Það er því afar mikilvægt að jafnframt því sem við fögnum vinnukrafti aðflutts vinnuafls að ekki gleymist að hjálpa börnum þeirra að fá sem best tækifæri í samfélagi okkar.

Tvennt einkennir hlutfall innflytjenda meðal Íslendinga. Í fyrsta lagi hversu hátt það er orðið og í öðru lagi hversu hratt það hefur hækkað. Á myndinni hér á eftir sést að hlutfall innflytjenda á vinnumarkaði var rúmlega 5% árið 2003, hafði tvöfaldast í 10,5% árið 2013 og svo aftur tvöfaldast árið 2022 í 20,6%.

Innflutt vinnuafl hefur margvísleg jákvæð áhrif á efnahagslíf okkar. Innflytjendur eru svo til allir á vinnufærum aldri og greiða því meira í skatta en þeir fá í bætur; þeir hækka hlutfall vinnandi fólks í landinu; og þeir fylla skörðin í atvinnugreinum þar sem skortur er á vinnuafli svo sem í fiskvinnslu, byggingavinnu og ferðaþjónustu.

⁸¹ Sjá https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/oecd-economic-surveys-iceland-2023_6a0e050e.html.

Mynd 28: Hlutfall starfandi á vinnumarkaði



Heimild: Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Hagstjórn verður auðveldari vegna þess að vaxandi innlend eftirspurn kallar á aðflutning vinnuafis innan Evrópska Efnahagssvæðisins (EES) sem eykur framleiðslugetu hagkerfisins og minnkar þá þörfina á vaxtahækkunum eða aðhaldi í ríkisrekstri til þess að halda aftur af verðbólgu. Þegar að kreppir, eins og í kjölfar fjármálahrunsins árið 2008, þá flytur aðflutt vinnuafli aftur til síns upprunlands eða annarra Evrópuríkja og hið sama á við um innfædda Íslendinga.⁸²

Hlutfall innflytjenda er með því hæsta sem finnst í Evrópu. Það er hærra í Sviss, Lúxemborg og Liechtenstein en lægra í flestum öðrum ríkjum.⁸³ Í Töflu 5 kemur fram að langflestir innflytjendur eru frá Póllandi, þá Litáen, Rúmeníu og Úkraínu en síðasti hópurinn kemur sem flóttamenn eins og þeir 1.224 manns sem komu frá Venesúela.

Tafla 5. Innflytjendur eftir upprunalandi

Uppruni	Innfluttir 2023	Hlutfall	Uppruni	Innfluttir 2023	Hlutfall
Alls	71424				
Pólland	23081	32,3%	Bretland	1347	1,9%
Litáen	3917	5,5%	Portúgal	1292	1,8%
Rúmenía	3226	4,5%	Tæland	1250	1,8%
Úkraína	2652	3,7%	Venesúela	1224	1,7%
Lettland	2562	3,6%	Víetnam	1171	1,6%
Filippseyjar	2380	3,3%	Frakkland	1023	1,4%
Þýskaland	1911	2,7%	Króatía	954	1,3%
Ótilgreint land	1417	2,0%	Tékkland	939	1,3%
Bandaríkin	1376	1,9%	Ítalía	833	1,2%
Spánn	1347	1,9%	Ungverjaland	738	1,0%

Hagstofa Íslands.

⁸² Sjá Vassiliki Koutsogeorgopoulou, Immigration in Iceland: Addressing challenges and unleashing the benefits, OECD Economics Department Working Papers No. 1772.

⁸³ Sjá <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023#migration-to-the-eu>.

Ríkisfjármál

Núverandi fjármálareglur eru einfaldar og auðskildar en hafa ýmsa ókosti sem valda því að ráðlegt er að breyta henni áður en fjármálaregla á aftur að taka gildi árið 2026. Samkvæmt afkomureglunni á heildarafkaða hins opinbera að vera jákvæð yfir fimm ára tímabil og aldrei má vera meiri halli innan árs en sem nemur 2,5% af landsframleiðslu. Skuldareglan segir svo að heildarskuldir hins opinbera eigi að vera lægri en sem nemur 30% af landsframleiðslu. Og ef skuldahlutfallið fer yfir þetta hámark þá skal, samkvæmt skuldalækkunarreglunni, skal sá hluti hlutfallsins sem er umfram regluna lækka um 1/20 að meðaltali á ári á hverju þriggja ára tímabili.⁸⁴

Núverandi reglur hafa ýmsa ókosti. Í fyrsta lagi er ekkert sem kemur í veg fyrir að útgjöld séu aukin í góðæri þegar skatttekjur vaxa vegna meiri umsvifa í hagkerfinu. Með því er verið að taka sjálfvirka sveiflujafnara úr sambandi, það að auknar skatttekjur í góðæri minnki eftirspurn í hagkerfinu og öfugt. Þetta hefur verið vandamál áratugum saman og því slæmt að fjármálareglan taki ekki fyrir að svo verði í framtíðinni. Í öðru lagi getur ríkisstjórn uppfyllt afkomuregluna og skuldaregluna með því að vanrækja viðhald og uppbyggingu innviða, svo sem vegakerfi. Þótt skuldum sé haldið niðri þá er afleiðingin sú að eignahlið efnahagsreiknings hins opinbera rýrnar sem síðan getur hamlað hagvexti. Í þriðja lagi er ólíklegt að afkoma ríkissjóðs hafi einhvern tíma verið svo góð á undangengnum árum að hægt sé að hafa 2,5% halla í fleiri en eitt ár án þess að halli myndist á 5 ára tímabili. Þá verður að skera niður útgjöld og/eða hækka skatta þegar áföll verða og atvinnuleysi eykst. Í fjórða lagi hefur peningastefnan bein áhrif á útgjöld og skattheimtu. Vaxtahækkun eykur vaxtagjöld ríkissjóðs sem veldur því að afkoman versnar sem svo kallar á aukið aðhald í rekstri ríkisins. Slíkt er ekki óæskilegt frá sveiflujöfnunarsjónarmiði en felur í sér að ókjörnir fulltrúar í peningastefnunefnd hafa bein áhrif á ákvarðanir kjörinna stjórnvalda.

Þannig má segja að fjármálareglan, þ.e.a.s. bæði afkomureglan og skuldalækkunarreglan, geti stuðlað að því að ákvarðanir um útgjöld og skatta magni hagsveifluna auk þess að stjórnvöld vanræki viðhald vega og annarra innviða. Nýjum skatttekjum er varið í ný útgjöld í uppsveiflu og síðan verður niðurskurður í kreppu þegar skatttekjur minnka.

Nú væri hægt að bæta fjármálaregluna með bútasami og miða afkomureglu við sveifluleiðrétta afkomu í stað þess að miða við að heildarafkaða hins opinbera megi ekki vera neikvæð um meira en sem nemur 2,5% á hverju ári og jákvæð yfir fimm ára tímabil. Þá er leiðrétt fyrir áhrif hagsveiflunnar á útgjöld og afkomu. Vandinn við þennan bútasam er sá að til þess að sveifluleiðrétta þá þarf að reikna hver verg landsframleiðsla er við fulla nýtingu framleiðsluþátta, þ.e.a.s. framleiðslugetan. Þetta er ekki auðvelt verkefni og útreikningar háðir mikilli óvissu. Í öðru lagi getur framleiðslugeta breyst frá ári til árs á óvæntan hátt, t.d. þegar ný framleiðslutæki eins og flugvélar eru keyptar til landsins.

⁸⁴ Sjá Fjármálareglur: Umræðuskýrsla, Fjármála- og efnahagsráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Fj%C3%A1rm%C3%A1lareglur%20-%20Umr%C3%A6%C3%B0usk%C3%BDrsla%20-%20til%20birtingar.pdf>.

Í Evrópusambandinu hefur verið farin sú leið í nýsamþykktum fjármálareglum að tengja vöxt útgjalda ríkisins við framleiðnivöxt en undanskilja ýmis útgjöld eins og t.d. vegna orkuskipta. Æskilegt væri að taka einnig upp stöðugleikareglu á Íslandi.

Lækkun skattlagningar á verðbólgu

Vaxtabreytingar hafa áhrif á hvata til sparnaðar. Taflan hér fyrir neðan sýnir vexti, verðbólgu og raunávöxtun eftir skatta á óverðtryggðum og verðtryggðum sparnaðarreikningi og er miðað við það vaxtastig sem er þegar þetta er skrifað, í október 2024.

Tafla 6. Ávöxtun á bankareikningum fyrir og eftir skatta

Óverðtryggður sparnaðarreikningur										
Vextir	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Verðbólga	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Raunvextir	8	7	6	5	4	3	2	1	0	-1
Raunávöxtun eftir skatta	6.02	5.02	4.02	3.02	2.02	1.02	0.02	-0.98	-1.98	-2.98
Verðtryggður sparnaðarreikningur										
Raunvextir	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Verðbólga	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Raunávöxtun eftir skatta	1.106	0.886	0.666	0.446	0.226	0.006	-0.214	-0.434	-0.65	-0.874

Í efri helmingi töflunnar er gert ráð fyrir 9% vöxtum á óverðtryggðum sparnaðarreikningi. Í næstu línu er verðbólga, frá 1% til 10%, þá raunvextir sem eru mismunur á nafnvöxtum og verðbólgu. Í fjórðu línu er sýnd raunávöxtun eftir skatta en nafnvöxtunin er skattlögð með 22% skatti. Þetta kemur fjármagnseigendum illa vegna þess að verðbólguhluti vaxtateknanna felur ekki í sér raunávöxtun. Ef, svo dæmi sé tekið, nafnvextir eru 9% og verðbólga einnig, þá er raunávöxtun fyrir skatta 0% en raunávöxtun eftir skatt tæplega mínus 2%. Ef verðbólga er 6%, sem er nær því sem er þegar þetta er skrifað, eru raunvextir 3% en raunávöxtun eftir skatta um 1%.

Sparifjáreigandi losnar ekki við skattlagningu á verðbólgu þótt hann færi sparnað sinn yfir á verðtryggðan reikning. Í neðri helmingi töflunnar eru (raun) vextir á verðtryggðum reikningi 1,7% en verðbólgan bætist við höfuðstólinn sem verðbætur. Í þessu tilviki eru verðbæturnar skattlagðar. Við 1,7% raunvexti og 9% verðbólgu verður raunávöxtun eftir skatta -0,65% og við 6% verðbólgu verður hún nærri núlli. Þannig fær sparifjáreigandi sem leggur sparnað sinn inn á verðtryggðan reikning með 1,7% vöxtum í 6% verðbólgu núll raunávöxtun vegna þess að verðbólgan, þ.e.a.s. verðbæturnar, eru skattlagðar sem fjármagnstekjur.

Afleiðingin af skattlagningunni er sú að vaxtafarvegur peningastefnunnar veikist vegna þess að hvati til sparnaðar er lítill. Raunávöxtun eftir skatta er minni vegna verðbólgukskattsins. Reyndar sýna hagamælingar að svokölluð vaxtateygni sparnaðar er lítill, þ.e.a.s. neytendur auka sparnað sinn lítið þegar vextir hækka. En í okkar tilfelli minnkar raunávöxtun vegna skattlagningar. Það dregur úr áhrifum peningastefnunnar á einkaneyslu og sparnað.

Skattlagning á verðbótum og verðbólguhluta vaxta á óverðtryggðum reikningum verður til þess að sparifjáreigendur huga að öðrum kostum. Hagfræðingurinn Robert Mundell sýndi fram á það á sjöunda áratuginum að auknar verðbólguvæntingar gætu lækkað raunvexti þegar sparifjáreigendur bregðast við væntanlegri verðbólgu með því að kaupa hlutabréf, fasteignir og aðrar ópeningalegar eignir sem gera þeim kleift að verjast verðbólgu. Þegar þessar eignir hækka í verði þá lækkar ávöxtun þeirra.

Húsnæðisverð hér á landi byrjaði að hækka mikið á tímum farsóttarinnar árið 2020 en þá fóru saman vaxtalækkanir og vaxandi verðbólga. Þetta er því gott dæmi um Mundell-áhrifin að því leyti sem hækkun húsnæðisverðs stafaði af kaupum sparifjáreigenda á íbúðarhúsnæði. Vaxtahækkunirnar sem fylgdu höfðu lítil áhrif á húsnæðisverðbólguna, að minnsta kosti í byrjun, m.a. vegna þess að verðbólguhluti vaxta á óverðtryggðum reikningum, og verðbætur á verðtryggðum reikningum, voru skattlagðar.

Í samanburði við bankareikninga þá getur fjárfesting í íbúðarhúsnæði verið ábatasöm. Þegar raunvextir eftir skatta eru lágir er við því að búast að margir sparifjáreigendur sjái sér leik á borði og kaupi húsnæði sem veldur því að húsnæðisverð tekur að hækka. Söluhagnaður af húsnæði öðru en eigin íbúðarhúsnæði er skattfrjálst upp að ákveðnu marki. Það eykur eftirspurn.⁸⁵ Hægt væri að þrengja þennan ramma til þess að minnka hvata til fjárfestinga í íbúðarhúsnæði og jafnframt auka raunávöxtun á bankareikningum eftir skatta með því að leyfa sparifjáreigendum að draga frá fjármagnstekjum margfeldi verðbólgu og höfuðstóls inneignar á sparifjárreikningum, að hluta eða að öllu leyti.

Samspil verðbólgu, skattkerfis og húsnæðismarkaðs hefur áhrif á peningastefnuna. Hækkun húsnæðisverðs getur hæglega leitt til hækkunar á leigu ef ávöxtunarkrafa fjárfesta, sem fer eftir raunvöxtum, lækkar ekki á móti. Hærrí leiga veldur þá hækkun á mældri verðbólgu sem kallar á hærri vexti sem hækkar ávöxtunarkröfu fjárfesta sem hækkar leigu o.s.frv. Þannig verður miðlunarferli peningastefnunnar annað fyrir húsnæðisliðinn en fyrir aðra þætti neysluverðsvísitölunnar.

Hröð fjölgun ferðamanna

Eitt af einkennum íslensks vinnumarkaðs er að litlu munar á launum fólks eftir lengd menntunar og hefur munurinn minnkað frá hrúni bankanna 2008.⁸⁶ Háskólamönnum hefur fjölgað hratt og eftirspurnin virðist ekki hafa vaxið jafnmikið. Aftur á móti jókst eftirspurn eftir vinnu ófaglærðra um tíma.

Ferðamönnum tók að fjölga hraðar en áður í kjölfar þess að vorið 2010 hófst gos í Eyjafjallajökli, sem stöðvaði flugumferð í Vestur-Evrópu og kom Íslandi rækilega í heimsfréttir. Þetta hefði varla getað gerst á betri tíma, því að margir voru enn atvinnulausir

⁸⁵ Í skattalögum segir að ef seljandi hefur átt íbúðarhúsnæðið í full tvö ár er söluhagnaður af því skattfrjálst ef heildarrúmmál íbúðarhúsnæðis í eigu seljanda á söluþegi er ekki meira en 600 rúmmetrar hjá einstaklingi eða 1.200 rúmmetrar hjá hjónum. Sjá <https://www.skatturinn.is/einstaklingar/fjarmagnstekjur/soluhagnadur/>.

⁸⁶ Sjá <https://ioes.hi.is/sites/ioes.hi.is/files/2022-11/Sk%C3%BDrsla10n%C3%B3v-Uppf%C3%A6rt.pdf>.

eftir fjármálaáfallið 2008. En þegar leið á annan áratuginn og umsvif héldu áfram að aukast í ferðaþjónustu þurfti að sækja starfsfólk í greinina til útlanda – fyrst og fremst ófaglært.

Kaupmáttur og framleiðni

Kaupmáttur launa jókst hraðar en framleiðni vinnuafls nær öll árin frá 2011 til 2018, en síðan hefur framleiðni aukist hraðar en kaupmáttur, samanber mynd 29 hér á eftir. Framleiðni og kaupmáttur eru hér gerð upp á annan hátt en algengt er, eins og sjá má í skýringum við myndina.⁸⁷ Tímakaup fólks í fullri vinnu, sem hér er horft á, hefur hækkað nokkru minna en launavísitala á þeim tíma sem skoðaður er. Bæði framleiðni og kaupmáttur hér miðuð við neysliverð, til þess að stærðirnar séu sambærilegar. Upphafspunkturinn hefur alltaf nokkur áhrif á það hvernig svona myndir líta út, en árið 2007 náði spenna á vinnumarkaði hámarki. Ferlarnir tveir ná hér um bil að snertast aftur árið 2017, en þá var líka mikil spenna á vinnumarkaði.⁸⁸

Framleiðni hefur aukist mun hægar hér á landi eftir fall bankanna 2008 en árin á undan. Svipaða sögu er að segja um framleiðni í öðrum Evrópulöndum og Bandaríkjunum eftir fjármálakreppuna. Rætt er um að hægt hafi á nýsköpun og tækni framförum.⁸⁹ Einnig er rætt um að vaxandi verndarstefnu í viðskiptum þjóða hægi á vexti framleiðni. Sömu áhrif hafa stríð, náttúruhamfarir og sjúkdómar – þar sem COVID-19 ber hæst.⁹⁰

Bæði hér og erlendis dró úr fjárfestingum fyrst eftir fjármálaáfallið. Þegar lítið er fjárfest vex framleiðni vinnuafls hægar en ella. Þá hefur ferðaþjónusta vaxið hratt hér á landi, en hvort tveggja er að framleiðni er allajafna lítil í þjónustugreinum og hún vex hægar en í öðrum greinum.⁹¹ Ný rannsókn Arnalds Sölva Kristjánssonar og Arnars Gylfasonar bendir til þess að á árunum 2012-16 hafi framleiðnivöxtur vinnuafls hér á landi dregist saman um hálf til eitt prósentustig á ári vegna þess að framleiðsla fluttist yfir í lágframleiðnigreinar.⁹²

Spenna á vinnumarkaði hefði orðið meiri og verðbólga einnig ef fjöldi fólks hefði ekki flust hingað til þess að vinna í ferðaþjónustu, byggingastarfsemi og öðrum vaxtargreinum. En einhvers staðar þurfa nýir starfsmenn að búa. Mannfjölgun ýtir undir húsnaðiseftirspurn og veldur því að verð á húsnaði hækkar meira en almennt verðlag.

⁸⁷ Höfundar þakka Arnaldi Sölva Kristjánssyni lektor fyrir ábendingar um útreikninga á framleiðni vinnuafls.

⁸⁸ Rétt er að hafa í huga að í ársbyrjun 2016 sömdu aðildarfélög Alþýðusambandsins og Samtaka atvinnulífsins um að mótframlag atvinnurekenda í lífeyrissjóð hækkaði um 3,5% af launum í þrem áföngum á árunum 2016-2018. Lífskjör launþega á almennum markaði batna við þetta, en lífeyrisrétturinn hefur ekki áhrif á kaupmátt launa, eins og hann er oftast reiknaður. Heimild: Mótframlag atvinnurekenda í lífeyrissjóð hækkar, af síðu Starfgreinasambandsins 3. júlí 2018. Sótt af: <https://www.sgs.is/frettir/frettir/motframlag-atvinnurekenda-i-lifeyrissjod-haekkar/> Frumvarp til laga um breyting á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs, þingskjal 1033 690. mál, bls. 9, sótt af: <https://www.althingi.is/alttext/pdf/152/s/1033.pdf>

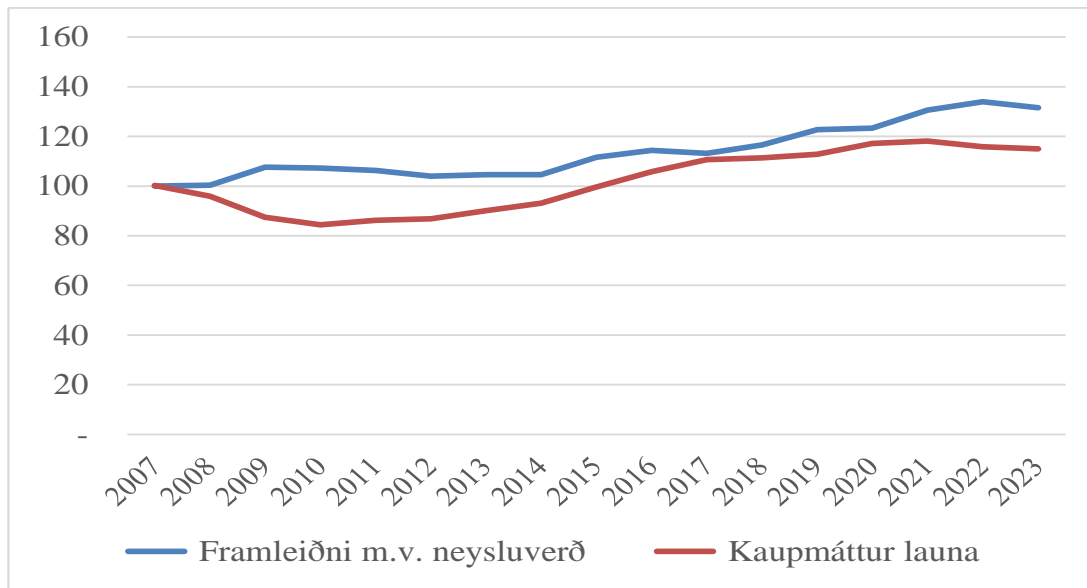
⁸⁹ Lopez-Garcia og Szörfi, 2021, „Key factor behind productivity trends in euro area countries“, ECB Economic Bulletin, 7. tbl.

⁹⁰ Dieppe, ritstjóri, 2021, *Global Productivity, Trends, Drivers and Policies*, útg. Alþjóðabankinn, bls. 6-8.

⁹¹ Sjá Framleiðni vinnuafls í völdum atvinnugreinum á heimasiðu Hagstofunnar, sótt af: <https://www.hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/vinumagn-og-framleidni/framleidni-vinnuafls/>.

⁹² Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Arnar Gylfason „Framleiðniþróun á Íslandi“, erindi á Þjóðarspeglinum 1. nóvember 2024..

Mynd 29. Framleiðni á vinnustund og kaupmáttur tímakaups (vísitala)



Hagstofa Íslands, eigin útreikningar. Framleiðni er vergar þáttatekjur á vinnustund miðað við neysluverðsvísitölu, kaupmáttur er heildarkaup fólks í fullri vinnu á tímann miðað við neysluverðsvísitölu. 2007=100.

Áhrif á vinnumarkað

Mikil eftirspurn eftir ófaglærðum hefur jafnað tekjur á undanförunum árum. Samkvæmt nýjustu tölum Evrópsku hagstofunnar eru tekjur ófaglærðra eftir skatta hærrí á Íslandi en í nokkru öðru Evrópulandi.⁹³ Tölurnar eru nokkurra ára gamlar, eða frá 2019, en síðan hafa laun hækkað heldur meira hér á landi en í helstu viðskiptalöndum ef marka má raungengismælingar Seðlabankans. Árið 2019 höfðu ófaglærðir 7% minna til ráðstöfunar í Noregi en á Íslandi, í Danmörku höfðu þeir 20% minna milli handanna og í Svíþjóð heilum 46% minna. Hér er miðað við markaðsgengi gjaldmiðla, en munurinn minnkar þegar litið er til þess að verðlag er hærra á Íslandi en í flestum öðrum Evrópulöndum. Þegar horft er á jafnan kaupmátt gjaldmiðla munar mjög litlu á kjörum ófaglærðra hér og í Noregi. Í Danmörku hafa ófaglærðir um 8% minna úr að spila en hér á þann mælikvarða og í Svíþjóð fá þeir 29% minna.

Kjör ófaglærðra hafa lengi verið góð á Íslandi. Á uppgangsárunum fyrir hrun bankanna 2008 voru þau með því besta sem gerðist í Evrópu. Eftir hrun versnuðu þau meira en í nágrannalöndunum, en um miðjan áratuginn tóku þau aftur að batna hraðar en annars staðar. Síðustu þrjú árin sem tölur eru til um; 2017, 2018 og 2019, eru kjör ófaglærðra á Íslandi betri en í nokkru öðru landi sem tölur Evrópsku hagstofunnar ná til ef miðað er við markaðsgengi gjaldmiðla, en frá 2018 ef miðað er við jafnan kaupmátt, samanber töflu 7 hér á eftir.

Það skiptir máli fyrir samanburðinn að horft er á allar tekjur og að skattar eru dregnir frá. Á Íslandi hafa margir haft töluverðar tekjur af yfirvinnu, sem kunnugt er, ekki síst verkafólk og

⁹³ Ófaglærðir eru hér kallaðir þeir sem ekki hafa lokið prófi úr framhaldsskóla.

annað ósérhæft starfsfólk. Þá voru skattleysismörk lengi mun hærri hér á landi en í öðrum norrænum ríkjum.⁹⁴

Tafla 7. Tekjur ófaglærðra eftir skatta í ýmsum löndum sem hlutfall af tekjum ófaglærðra á Íslandi. Miðtala (e. median), kaupmáttarleiðrétt, 18-64 ára.

	2017	2018	2019
Evrusvæðið	63	63	65
Noregur	104	99	100
Danmörk	86	89	92
Svíþjóð	78	76	71
Þýskaland	72	73	76
Sviss	102	98	94

Evrópska Hagstofan (e. Eurostat). Menntastéttir 0-2 (e. less than primary, primary and lower secondary). Eigin útreikningar.⁹⁵

Evrópska hagstofan tekur líka saman upplýsingar um lágmarkslaun fyrir dagvinnu. Ísland er ekki með í þeim samanburði, en um mitt ár 2024 voru lægstu laun samkvæmt íslenskum kjarasamningum mun hærri en lágmarkslaun í öðrum Evrópulöndum sem gögn Evrópsku hagstofunnar ná til. Reyndar vantar þar tölur fyrir önnur norræn ríki.

Annað sem vekur athygli er að dregið hefur saman með tekjum háskólamanna og ófaglærðra á Íslandi eftir fjármálaáfallið 2008. Munur á launum ófaglærðra og háskólamanna hefur minnkað ár frá ári. Frá 2007 til 2022 jókst kaupmáttur atvinnutekna ófaglærðra, sem fengu einhverjar tekjur á annað borð, um 17%. Kaupmáttur þeirra sem lokið hafa meistaraþrófi úr háskóla dróst saman um 22% á sama tíma (sjá mynd 30 hér á eftir). Hér er horft á heildarlaun og það hefur áhrif að vinnutími styttest um 5-10% á þeim tíma sem skoðaður er. Þegar myndin er borin saman við mynd 29 hér að framan verður einnig að hafa í huga að mjög hefur fjölgað í hópi háskólamanna, en hlutfall þeirra sem eru aðeins með grunnenntun fer lækkandi. Við það hækka meðallaun í landinu, þótt laun hvors hóps um sig breytist ekki.

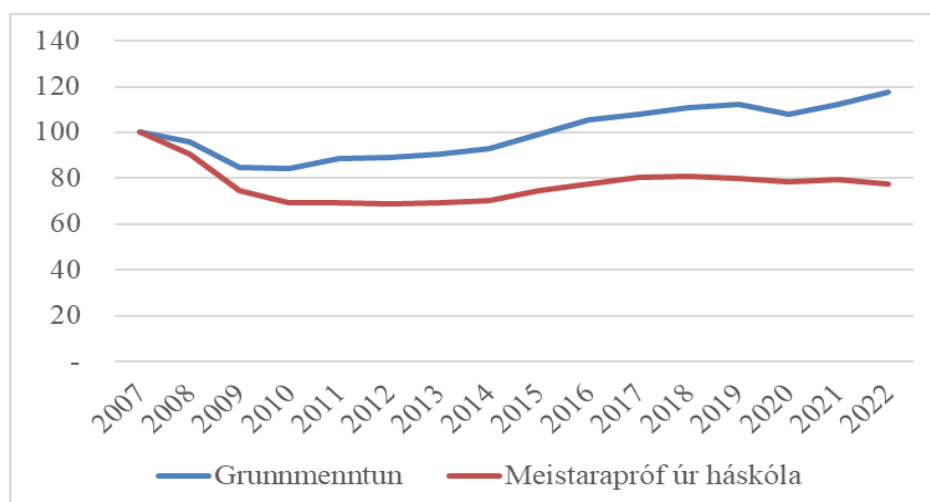
Ekki munaði minna á ráðstöfunartekjum háskólamanna og ófaglærðra í neinu öðru Evrópulandi árið 2019, samkvæmt tölum Evrópsku hagstofunnar. Þá voru ráðstöfunartekjur manna með meistaraþróf úr háskóla 15% hærri en ófaglærðra á Íslandi.⁹⁶ Næstminnstu munaði í Danmörku, eða 26%, en þarnaest í Noregi, 35%. Í ríkjum Evrópusambandsins voru þeir sem lokið höfðu meistaranámi úr háskóla að jafnaði með 68% meira til ráðstöfunar en ófaglærðir.

⁹⁴ Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2019, Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum, bls. 69. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Endursko%C3%B0un%20tekjuskatts%20og%20bo%CC%81takerfa.pdf>.

⁹⁵ Enskur titill töflu er: „Mean and median income by educational attainment level“. Sótt af: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di08_custom_12913323/default/table?lang=en.

⁹⁶ Með ráðstöfunartekjum er hér átt við tekjur eftir tekjuskatt.

Mynd 30. Kaupmáttur atvinnutekna 25-64 ára með einhverjar tekjur. (vísitala)



Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.⁹⁷

Tafla 8 sýnir mun á ráðstöfunartekjum háskólamenntaðra og ófaglærðra í nokkrum Evrópuríkjum.

Tafla 8. Hlutfallslegur munur á ráðstöfunartekjum háskólamenntaðra og ófaglærðra

	Ísland	Noregur	Danmörk	Svíþjóð	Þýskaland	Sviss	ESB
Munur (%)	15	35	26	53	62	58	68

Evrópska hagstofan (Eurostat), eigin útreikningar.⁹⁸

Þetta má draga saman á eftirfarandi hátt:

Kjör ófaglærðra hafa lengi verið góð hér á landi, en þau bötnuðu mikið á seinni hluta annars áratugarins og eru nú hvergi betri í Evrópu. Kjör háskólamanna eru aftur á móti verri en þau voru fyrir hrun bankanna. Munur á kjörum háskólamanna og ófaglærðra er hvergi minni í þeim Evrópulöndum, sem einhver gögn eru um.

Hlutskipti háskólamanna vekur athygli – og áhyggjur. Kaupmáttur atvinnutekna þeirra skrapp saman um fjórðung frá 2007 til 2009 og hefur ekki breyst mikið síðan.

Nokkrar skýringar koma helst til greina á þessu: Kreppan 2008 kom verr við háskólamenntaða en aðrar stéttir; háskólamenntuðum fjölgar hratt á íslenskum vinnumarkaði, og hlutur háskólafélks í fjölda landsmanna á aldrinum 25-64 ára jókst úr 30% árið 2007 í 44-45% 2023. Eftirspurn eftir vinnu háskólamenntaðra vex jafnan með tímanum, en framboðið jókst óvenjuhratt á þessum árum.

⁹⁷ Aðalheimildin nefnist: Tekjur eftir menntun kyni og aldri 1990-2022. Sótt af:

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_launogtekjur_3_tekjur_1_tekjur_skattframtol/TEKO1008.px

⁹⁸ Stuðst er við sams konar töflur og áður og horft annars vegar á menntastig 5-8 (e. tertiary education) og hins vegar á menntastig 0-2. Enskur titill töflu er: Mean and median income by educational attainment level . Sótt af: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di08_custom_12913323/default/table?lang=en

Hér á landi skipta stjórnvöld sér minna af vali á námsbraut en í grannlöndunum. Þau gera minna af því að takmarka fjölda námsmanna á tilteknum brautum og þau veita líka minni hjálp við valið en sums staðar þekkist.⁹⁹ Vandí íslensks háskólafélks kann að liggja í því að hluta að þeir sæki ekki í það nám sem mest eftirspurn er eftir.¹⁰⁰

Að meðaltali jókst kaupmáttur atvinnutekna ófaglærðra um 1,1% á ári frá 2007 til 2022. Það er í sjálfu sér ekki óvenjulegt. Á tæpri öld, árunum 1906 til 2000, jókst kaupmáttur lægstu kaupaxta verkafólks hér á landi að jafnaði um 1,2% á ári.¹⁰¹ Kaupmáttarbreytingar frá ári til árs eru sveiflukenndari. Frá 2007 til 2009 féll kaupmáttur atvinnutekna ófaglærðra um nálægt 15%. Hann jókst síðan hratt upp úr miðjum öðrum áratug aldarinnar, mest 2015 og 2016, um 6-7% hvort ár. Umsamin lágmarkstekjutrygging hækkadi samtals um rúm 20% í maí 2015 og ársbyrjun 2016 og kaupmáttur hennar litlu minna, því að verðbólga var aðeins 1-2% um þetta leyti.¹⁰² Frá ársbyrjun 2015 til ársbyrjunar 2020 jókst kaupmáttur lægstu launa um 32% eða að jafnaði um 5½-6% á ári. Framleiðni vinnuafns miðað við neysluverð jókst að meðaltali um tæp 2% á ári á þessum tíma.

Freistandi er að álykta að hækkun lægstu launa hafi verið óábyrg og að ekki hafi verið innistæða fyrir henni. En málið er ekki svo einfalt. Forysta launþegahreyfingarinnar ber ekki ábyrgð á hagstjórninni. Hún vill fyrst og fremst semja um laun sem tryggja félagsmönnum góðan kaupmátt án þess að stefna atvinnu þeirra í hættu. Atvinnuleysi heldur aftur af kaupkröfum, en þegar atvinnuástand er gott þá hækka laun meira en ella. Á síðasta áratug voru aðstæður mjög sérstakar á íslenskum vinnumarkaði. Mikil eftirspurn var eftir fólki – miklu meiri en heimamarkaður réð við. Ein skýringin var sú að upp úr 2010 tók erlendum ferðamönnum að fjölga miklu hraðar en áður. Fjölgunin varð fljótt meiri en innlendir vinnumarkaður réð við með góðu móti. Fimm ár í röð fjölgaði gistinóttum útlendinga hér á landi um 20-25% á ári og það kallaði á margt starfsfólk, bæði til þess að sinna ferðamönnum og til þess að byggja nýtt húsnæði undir ferðamennina og starfsfólkið. Á fimm árum, frá 2014 til 2019, fjölgaði störfum hér á landi um hátt í 27.000, eða um 15%. Viðbótin kom að stærstum hluta frá útlöndum. Íslensku starfsfólki fjölgaði um rúm sjö þúsund á þessum árum, eða 5%, en erlendu um 19-20 þúsund, eða 100%. Rúmlega þriðjungur nýrra starfa var í ferðaþjónustu, en starfsfólki fjölgaði einnig mikið í byggingarstarfsemi og ýmissi sérhæfðri

⁹⁹ Dæmi eru um það erlendis að umsækjendur um nám, eða hópur fólks á vissum aldri, til dæmis allir nýstúdentar, fái yfirlit um laun og atvinnuástand í þeim starfsgreinum sem standa þeim til boða.

¹⁰⁰ Nýlega hafa stjórnvöld aukið fjárveitinga til STEM greina.

¹⁰¹ Hagstofa Íslands. E.d. Lágmarksdagvinnutaxti fyrir almenna verkamannavinnu 1906-2017, árleg meðaltöl. Sótt 6. mars 2023 af:

http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Sogulegar/Sogulegar_sogul_verdlagoglaun/SOG06029.px . Almenn verðlagsvísitala ár hvert 1817-2022. Sótt af:

http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Sogulegar/Sogulegar_sogul_verdlagoglaun/SOG06000.px/table/tableViewLayOut1/?rxid=bc2fa9ae-725d-41a3-9705-2929e31e3889.

¹⁰² Samið var um lágmarkstekjutryggingu, lágmarkstekjur fyrir fullt starf, í kjarasaminginum fram yfir 2020. Lágmarkstekjutryggingin gat verið hærri en lægstu kaupaxtar. Þetta hugtak hvarf síðan í áföngum eftir samningana 2019.

þjónustu, en þar undir eru meðal annars þrif og vinnumiðlanir. Starfsfólki fjölgaði líka töluvert hjá hinu opinbera.¹⁰³

Nokkuð er um að iðnaðarmenn flytji hingað frá útlöndum, en ætla má að flestir innflytjendur sinni störfum sem krefjast ekki mikillar menntunar, þó að reyndar liggi ekki fyrir tölur um það. Atvinnuleysistölur frá þessum árum sýna mikla eftirspurn eftir ófaglærðum. Á árunum 2016 til 2018 var atvinnuleysi meðal ófaglærðra minna á Íslandi en í nokkru öðru Evrópulandi sem tölur eru um.¹⁰⁴ Þegar skortur er á ófaglærðu starfsfólki er óhætt að hækka lágmarkstaxta töluvert án þess að það valdi atvinnuleysi. Við því má búast að verkalýðsforystan leggi mikið upp úr hækkun lægstu launa við slíkar aðstæður.

Frá 2019 til 2023 fjölgaði störfum um 16.500 hér á landi, eða um 8%. Íslensku starfsfólki fjölgaði um 5.500, eða 3%, og erlendu um 11.000, eða 29%. Mest fjölgaði störfum hjá hinu opinbera (í starfsgreinum O-Q í Hagstofuflokkun), eða um 7.500, en störfum fjölgar líka mikið í byggingarstarfsemi og ýmissi sérhæfðri starfsemi. Í ferðaþjónustu fjölgaði störfum um ríflega 1.100 á þessum árum. Erlendu starfsfólki í ferðaþjónustu fjölgar um ríflega í 2.500 en Íslendingum fækkar.¹⁰⁵

Áhrif á húsnæðismarkað

Landsmönnum fjölgaði um 23% frá upphafi árs 2011 til 2024. Hátt í 40% fjölgunarinnar stafa af fæðingum umfram dauðsföll, en ríflega 60% má skýra með því að fleiri hafa flutt hingað en héðan. Á þessum árum fjölgaði kjarnafjölskyldum samkvæmt talningu Hagstofunnar um 54 þúsund, eða 32%. Á sama tíma fjölgaði íbúðum um 31 þúsund, eða 23%. Börn 17 ára og yngri sem búa hjá foreldrum sínum teljast til kjarnafjölskyldu, ásamt foreldrunum, en aðrir heimilismenn teljast sérstakar fjölskyldur. Þess vegna má gera ráð fyrir að fjölskyldur séu jafnan fleiri en íbúðir.

Árið 2022 voru um það bil 400 íbúðir á hverja þúsund íbúa hér á landi, en það er með því minnsta sem þekktist í löndum OECD. Að meðaltali eru ríflega 500 íbúðir á hverja þúsund íbúa í löndum Evrópusambandsins.¹⁰⁶ Muninn má skýra að hluta með því að Íslendingar eiga að jafnaði fleiri börn en margar aðrar Evrópuþjóðir. Róttæk umbreyting verður ekki í því á fáum árum, en ljóst er af tölunum að fjölskyldum fjölgar hraðar en íbúðum.

¹⁰³ Hagstofa Íslands, Fjöldi starfandi í atvinnugreinum eftir aðalstarfi samkvæmt skráum eftir árum, kyni, aldri og bakgrunni 2008-223, eigin útreikningar. Sótt af: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinumarkadur_vinnuafskraargogn/VIN10030.px.

¹⁰⁴ Eurostat. E.d. Unemployment rates by sex, age and educational attainment level (%). Sótt af: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_urgaed/default/table?lang=en.

¹⁰⁵ Hagstofa Íslands, Fjöldi starfandi í atvinnugreinum eftir aðalstarfi samkvæmt skráum eftir árum, kyni, aldri og bakgrunni 2008-223, eigin útreikningar. Sótt af: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinumarkadur_vinnuafskraargogn/VIN10030.px.

¹⁰⁶ OECD, 2024, Housing stock and construction, bls.2. Sótt af: <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>.

Árið 2011 voru 0,80 íbúðir á hverja kjarnafjölskyldu á Íslandi, en hlutfallið var komið í 0,73 í upphafi árs 2020, skömmu áður en farsóttin skall á. Fjölskyldum um hverja íbúð fjölgaði og þegar það gerist má gera ráð fyrir að íbúðaverð hækki að öðru óbreyttu.

Tafla 9. Íbúðir og kjarnafjölskyldur í upphafi árs

	2011	2020	2024
Íbúðir	133.792	147.510	162.154
Kjarnafjölskyldur	167.825	201.305	221.852
Íbúðir á fjölskyldu	0,80	0,73	0,73

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Í skýrslu Seðlabankans um fjármálastöðugleika sem út kom í september 2024 er leitað að skýringum á hækkingun húsnæðisverðs á árunum 2019 til 2023. Árin 2020 til 2022 virðist lækking vaxta ráða mestu um verðhækkun á húsnæði hér á landi, en árið 2023 heldur hækking vaxta aftur af verðhækkunum. En öll árin stuðlar fjölgun fólks á vinnualdri að verðhækkun á húsnæði að mati bankans. Mest kveður að þessu árin 2019 og 2023, þegar rekja má um 5% verðhækkun á húsnæði til fólksfjölgunar hvort ár, en minnst eru áhrifin 2½% árið 2021.¹⁰⁷ Á móti vinnur fjölgun íbúða, en í upphafi árs 2024 voru íbúðir á fjölskyldu hér á landi jafnmargar og árið 2020. Á þann mælikvarða hélt smíði íbúða í við þörfina á þessum tíma, þrátt fyrir að fjölskyldum hefði fjölgað um 2½% á ári að jafnaði.

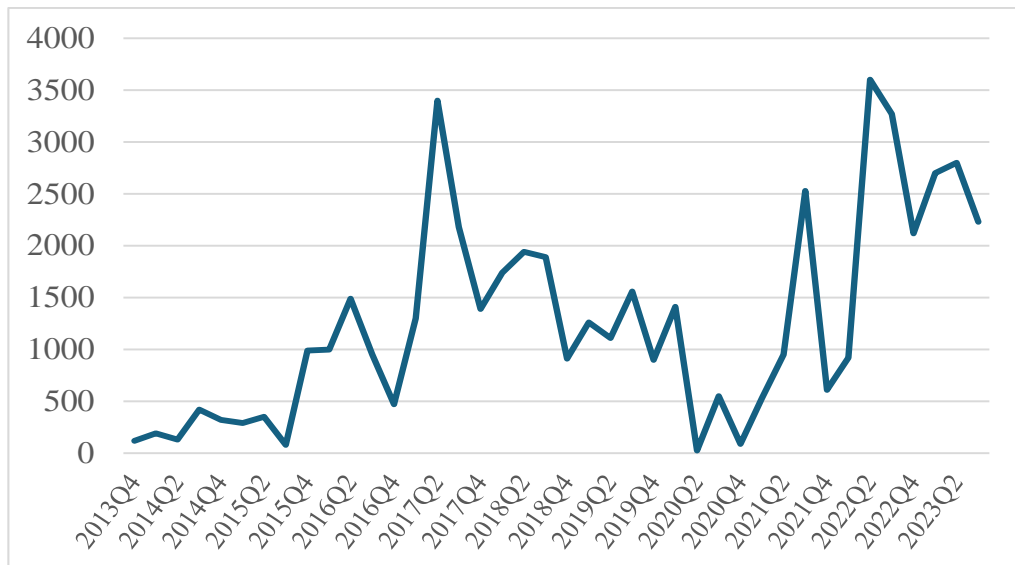
En íbúðarþörfin kann að aukast hraðar en tölur um fjölda kjarnafjölskyldna segja til um. Til dæmis er líklegt að áhugi innflytjenda á eigin íbúð aukist eftir því sem þeir hafa lengur búsetu hér. Menn sætta sig við að búa þröngt í stuttan tíma, en þegar þeir sjá fram á að vera hér um langa hríð vex áhuginn á betra húsnæði. Um leið vex kaupgetan einnig. Í þessu sambandi má líka minna á rannsókn Lúðvíks Elíassonar frá árinu 2017. Niðurstaða hans var sú að hreinn innflutningur vinnuafns sem nemur 1% af fólksfjöldanum yrði til þess að húsnæðisverð hækkaði um á milli 4% og 6% á Íslandi.¹⁰⁸

Flestir flytjast hingað á tveimur tímabilum, fyrst á árunum 2015-2019 og síðan frá 2021. Á fyrra tímabilinu var þriðjungur nýrra starfa í ferðaþjónustu. Störfum í þeirri grein fjölgaði líka mikið frá 2021, en ef talið er frá 2019 fjölgar þeim mun hægar en á fyrra tímabilinu. En störfum fjölgaði áfram í byggingarstarfsemi – meðal annars við að smíða íbúðir fyrir starfsmenn í ferðaþjónustu.

¹⁰⁷ Seðlabanki Íslands, 2024, *Fjármálastöðugleiki*, 2. hefti, september, bls. 27. Sótt af: <https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/FS/2024/Fjarmalastodugleiki-2024-2.pdf>.

¹⁰⁸ Lúðvík Elíasson (2017), „Icelandic boom and bust: Immigration and the housing market,“ *Housing Studies*, 32 (1), 35-59.

Mynd 31. Aðfluttir umfram brottflutta

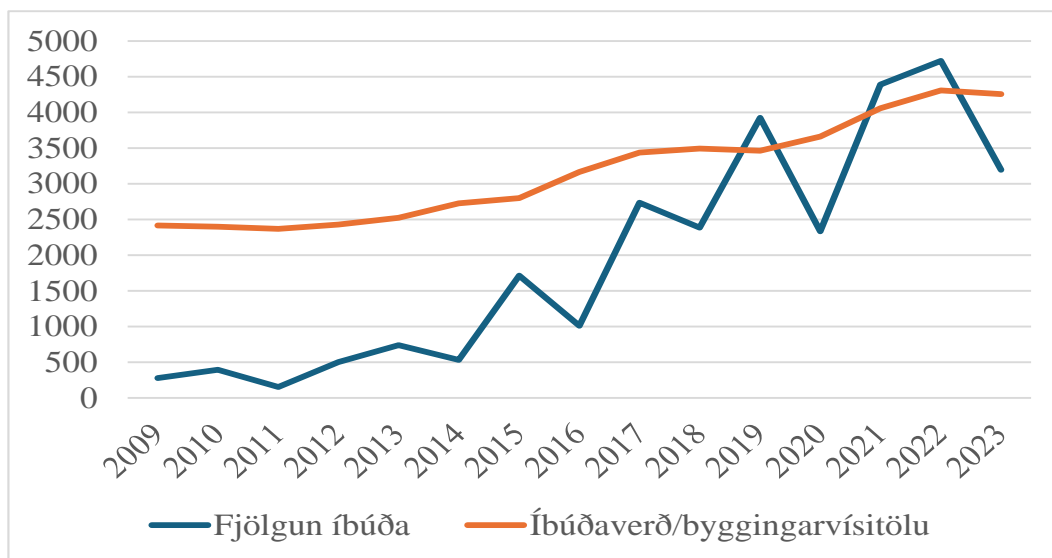


Hagstofa Íslands

Hærra húsnæðisverð býr til meira framboð

Framboð á íbúðarhúsnæði jókst lítið fyrst eftir hrun. Fjölmargar íbúðir stóðu auðar. Stundum er horft á hlutfall markaðsverðs og kostnaðar við fjárfestingar þegar fjárfestingum er spáð. Á næstu mynd má sjá hlutfall íbúðaverðs á öllu landinu í árslok og byggingarvísitölu. Hlutfallið lækkaði mikið árið 2008 og hélst lágt næstu ár. Það hækkaði lítillega árið 2012 og hækkaði síðan í mishröðum skrefum fram á árið 2022. Þá var hlutfallið orðið hærra en það var á þensluárunum fyrir hrun bankanna 2008. Mynd 32 sýnir hlutfall íbúðaverðs og byggingavísitölu og árlega fjölgun íbúða. Myndin sýnir íbúðir sem lokið er við.

Mynd 32. Fjölgun íbúða frá ársbyrjun til ársloka og hlutfall íbúðaverðs og byggingarvísitölu.



Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Hagstofan. Eigin útreikningar.

Hækkunin á verðhlutfallinu á mynd 32 skilar sér ekki að fullu í vasa byggingarverktaka vegna þess að verð á lóðum hefur hækkað, en lóðaverð er ekki talið með í byggingarvísitölu.¹⁰⁹ Nýjum íbúðum fjölgaði ár frá ári með hækkandi húsnæðisverði eftir 2010, allt til þess að Seðlabankinn hóf vaxtahækkunarferli sitt árið 2021 og hækkaði vexti töluvert árið 2022. Þá dró úr fjárfestingum, eins og stefnt var að.

Undirbúningur og smíði íbúða tekur tvö ár að jafnaði og því endurspeglar tölurnar ekki aðeins ástand efnahagsmála á hverjum tíma, heldur líka næstu misseri og ár á undan. En myndin bendir til þess að nýjum íbúðum fjölgi þegar verð þeirra hækkar miðað við byggingarkostnað. Byggingargeirinn tekur þannig við vísbendingum frá markaðinum sem ætti ekki að koma á óvart.

Önnur áhrif

Erlendir ferðamenn sem gista að minnsta kosti eina nótt eru ríflega helmingi fleiri á hvern íbúa á Íslandi en í því landi sem næst kemur í löndum Efnahags- og þróunarstofnunarinnar, OECD.¹¹⁰ Ferðaþjónusta varð um 8% af landsframleiðslu á seinni hluta annars áratugarins.¹¹¹ Það er ekki langt frá því sem gerist í mestu ferðamannalöndum við Miðjarðarhaf, að Spáni undanskildum.¹¹² Ferðaþjónustan tekur pláss í hagkerfinu og hún ryður frá sér. Það hefur bæði kosti og galla. Laun ófaglærðra hér á landi eru sennilega hærri en þau væru ef ferðamenn væru ekki svona margir. En húsnæðisverð hefur líka hækkað meira en það hefði að líkindum annars gert. Það ýtir undir nýbyggingar og vinnur á móti háum vöxtum. Vextir eru líka hærri en þeir mundu annars vera. Allar atvinnugreinar þurfa að greiða hátt kaup og háa vexti. Að öðru jöfnu verður það til þess að þær vaxa minna en þær hefðu annars gert. Þannig verður til pláss í hagkerfinu fyrir nýja atvinnugrein.

Í öðru hefti Peningamála árið 2023 skoðar Seðlabankinn áhrif þess að erlendum ferðamönnum fjölgi í 2,3 milljónir á árinu í stað tæplega 2,2 milljóna í fyrri spá. Jafnframt er gert ráð fyrir að ferðamönnum fjölgi heldur meira árin á eftir en áður var reiknað með. Að auki er reiknað með meiri útgjöldum á hvern ferðamann en í grunnspánni. Ferðamenn höfðu eytt óvenjumiklu fé hér á landi í kjölfar faraldursins og var í grunnspá gert ráð fyrir að meðalútgjöld á mann drægjust saman frá árinu á undan. Þetta verður til þess að hagvöxtur eykst um ríflega 1% sama ár frá því sem áður var spáð. Raungengi krónunnar, hlutfallslegt verðlag miðað við viðskiptalöndin, þokast upp um 2½% á tveimur árum. Þá má gera ráð fyrir að meginvextir bankans verði hækkaðir um tæpt prósent á þremur árum til þess að bregðast við fjölguninni.

¹⁰⁹ Lóðaverð hækkar um 508% á 12 árum, frétt á vefsíðu Samtaka iðnaðarins 1. okt. 2015. Sótt af: <https://www.si.is/frettasafn/lodaverd-haekkar-um-508-a-12-arum>.

¹¹⁰ OECD: Economic Surveys, Iceland, júní 2023, bls. 27.

¹¹¹ OECD: Economic Surveys, Iceland, júní 2023, bls. 26.

¹¹² OECD Tourism Trends and Policies 2022, bls. 20. Sótt af: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-tourism-trends-and-policies-2022_a8dd3019-en.html.

Tafla 10. Áhrif fjölgunar ferðamanna á ýmsar hagstærðir

	2023	2024	2025
Hagvöxtur	1,1%	0,3-0,4%	0,1-0,2%
Raungengi	0,3-0,4%	0,9%	1,1%
Verðbólga	0	0,1-0,15%	0,15-0,2%
Meginvextir	0,25%	0,6%	0,9%

Taflan sýnir áhrif þess að ferðamönnum fjölgi um rúm 100.000 árið 2023 umfram það sem búist var við. Heimild: Seðlabanki Íslands: Peningamál, 2. hefti 2023, bls. 49 og áfram.

Tiltölulega lítil fjölgun ferðamanna hefur með öðrum orðum þó nokkur áhrif á hagvöxt, raungengi krónunnar og meginvexti Seðlabanka. Fjölgunin verður til þess að allar atvinnugreinar þurfa að greiða hærra vexti af lánum en ella. Að auki versnar samkeppnisstaða annarra útflutningsgreina vegna hærri raungengis krónunnar.

Meðal annars þess vegna er rétt að skoða þá hugmynd sem bæði Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, og Alþjóða gjaldeyrissjóðurinn hafa nýlega sett fram í ritum sínum um Ísland, að hækka virðisaukaskatt af ferðaþjónustu að því sem almennt gerist til þess að meira jafnræði sé á milli útflutningsgreinanna.