



Ríkisfjármálastefna og hagsveiflur á Íslandi

Tímabilið 1998-2009

Hjörtur Ingvi Jóhannsson

BS ritgerð
Hagfræðideild
Félagsvísindasvið
Leiðbeinandi: Gylfi Zoëga
Janúar 2011



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Útdráttur

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er ríkisfjármálastefnan eins og hún var framkvæmd á Íslandi 1998-2009 og þær hagsveiflur sem áttu sér stað á því tímabili. Þetta er gert með því að virða fyrir sér frávik tímaraða frá langtímaleitni á bilinu 1960-2009. Sérstök áhersla er lögð á árin 2003-2007, sem einkenndust af uppsveiflu. Í fyrstu er farið almennt yfir fjármálastefnu ríkisins, viðhorf til hennar og að hvaða leyti mögulegt er að beita hagkvæmstu stefnu. Í ljós kemur að ríkisfjármálastefna er almennt talin æskilegt hagstjórnartæki, við hlið peningastefnunnar, en því fer fjarri að hún sé óskekikul, ekki síst vegna takmarkaðra upplýsinga og ósamkvæmni í tíma. Því næst er tímabilinu 1960-2009 skipt í nokkur undirtímabil, sem eru útskýrð í stuttu máli og varpa nokkru ljósi á hagsögu þessara 50 ára.

Farið er yfir þróun þjóðhagsstærða með því að skoða frávik fyrir landsframleiðslu og þætti hennar. Niðurstöðurnar benda til þess að hagsveiflur á tímabilinu 1998-2009 hafi samanstðið af tveimur uppgangstímum og tveimur niðursveiflum. Helstu ástæðurnar fyrir seinni uppgangstímanum er aukning fjárfestingar og einkaneyslu, en viðskiptahalli vann upp á móti enn frekari aukningu landsframleiðslunnar.

Þróun opinberra fjármála er skoðuð og út frá því eru áhrif ríkisfjármálastefnu metin. Niðurstaðan er að samneysla hafi ekki verið notuð á áhrifaríkan hátt við sveiflujöfnun, heldur hafi hún aukið á hagsveiflur. Skatttekjur og tekjutilfærslur stuðluðu að sveiflujöfnun, en það má ætla að sú jöfnun hefði orðið enn meiri hefðu skattar ekki verið hækkaðir. Heildarniðurstaðan er því sú að sértæka stefnan hafi aukið á sveifluna, en að sjálfvirka stefnan hafi mildað hana.

Formáli

Þessi ritgerð er 12 ECST eininga lokaverkefni í B.S. námi í hagfræði við Háskóla Íslands. Viðfangsefni hennar er ríkisfjármálastefna og hagsveiflur á Íslandi 2003-2009, með sérstakri áherslu á árin 2003-2007. Leiðbeinandi var Gylfi Zoëga, prófessor í hagfræði við H.Í. Honum vil ég þakka fyrir gagnlegar athugasemdir og uppástungur. Einnig vil ég þakka föður mínum, Jóhanni Hjartarsyni fyrir yfirlestur og ábendingar. Allt sem miður kann að hafa farið, skrifast eftir sem áður á mig.

Efnisyfirlit

Töflu- og myndayfirlit.....	5
1. Inngangur.....	5
2. Almennt um fjármálastefnu	7
2.1. Viðhorf til ríkisfjármálastefnu á 20. öld.....	7
2.2. Eðli stefnunnar	8
2.3. Óvissa og ósamkvæmni	10
2.4. Hvað gengur þeim til?	10
3. Yfirlit yfir tímabil	12
3.1. Aðferðafræði	12
3.2. Tímabil til viðmiðunar	13
3.3. Tímabilið 2003-2007	14
4. Þróun þjóðhagsstærða	16
4.1. Verg landsframleiðsla	16
4.2. Einkaneysla og fjárfesting	19
4.3. Vísitölur landsframleiðslu.....	22
4.4. Hreinn útflutningur.....	24
5. Þróun opinberra fjármála	26
5.1. Samneysla.....	26
5.2. Tekjur hins opinbera.....	28
5.3. Tekjutilfærslur.....	31
5.4. Opinber fjárfesting og fjármagnstilfærslur	33
6. Niðurstöður	34
Viðauki	37
Heimildir	38

Töflu- og myndayfirlit

Mynd 4.1-Verg landsframleiðsla.....	16
Mynd 4.2-Verg landsframleiðsla, frávik.....	17
Mynd 4.3-Einkaneysla.....	20
Mynd 4.4-Fjárfesting.....	21
Mynd 4.5-Vísitölur landsframleiðslu.....	22
Mynd 4.6-Hreinn útflutningur.....	24
Mynd 5.1.-Samneysla.....	26
Mynd 5.2.-Tekjur hins opinbera.....	29
Mynd 5.3.-Tekjutilfærslur.....	32
Mynd 5.4-Opinber fjárfesting.....	33
Mynd 5.5.-Fjármagnstilfærslur.....	34
Tafla 4.1.-Verg landsframleiðsla.....	18
Tafla 4.2.-Einkaneysla.....	20
Tafla 4.3.-Fjárfesting.....	22
Tafla 4.4.-Vísitölur landsframleiðslu.....	23
Tafla 4.5.-Hreinn útflutningur.....	25
Tafla 5.5.-Samneysla.....	27
Tafla 5.2.-Tekjur hins opinbera.....	30
Tafla 5.3.-Tekjutilfærslur.....	32
Tafla 5.4.-Opinber fjárfesting.....	33
Tafla 5.5.-Fjármagnstilfærslur.....	34

1. Inngangur

Þessi ritgerð fjallar um framkvæmd fjármálastefnu ríkisins og hagsveiflur á Íslandi á tímabilinu 1998-2009, með sérstakri áherslu á árin 2003-2007. Þetta er gert með því að athuga frávik ýmiskonar tímaraða fyrir tímabilið 1960-2009.

Fátt er jafn ofarlega á baugi í umræðu um efnahagsmál, óformlegri, jafnt sem fræðilegri, en það hversu víðtæku hlutverki ríkið eigi að gegna í hagkerfinu. Slíkar spurningar eru ekki til umræðu hér. Markmiðið er að meta hvaða áhrif fjármálastjórn ríkisins hefur haft á þróun landsframleiðslu, en ekki hvernig landsframleiðslan skiptist síðan innbyrðis meðal þegnanna og hvort eða hvernig ríkisútgjöld eða skattalækkanir minnka eða auka velferð þeirra. Hér er með öðrum orðum einblínt á hvaða áhrif aðgerðir ríkisins hafa haft á efnahagslegan stöðugleika. Hagstjórnaraðilar starfa ekki í lofttæmi. Allt sem þeir gera hefur áhrif á hagkerfið og allt sem gerist í hagkerfinu hefur á virkni aðgerða þeirra í framtíðinni. Þess vegna er mjög mikilvægt að gera sér grein fyrir hagsveiflunni í heild, ef meta á áhrif ríkisfjármálastefnu. Stór partur af þeim niðurstöðum sem fást hér munu því hafa að gera með einkaneyslu, fjárfestingu, verðlag og hreinan útflutning – ekki bara samneysluna.

Uppbygging ritgerðarinnar er eftirfarandi. Í öðrum kafla er farið yfir viðhorf hagfræðinga til ríkisfjármálastefnu á 20. öld, markmið og framkvæmd hennar, að hve miklu leyti hagkvæmasta stefna er möguleg og hvaða áhrif ákveðnar aðgerðir eru líklegar til að hafa. Þriðji kafli lýsir umhverfinu fyrir greininguna, hvaða aðferðir eru notaðar og hvaða tímabil eru til umræðu. Farið er í stuttu máli yfir hagþróun á Íslandi með því að skipta tímabilinu í undirtímabil, sem síðan eru útskýrð stuttlega. Þá er umhverfinu 2003-2007 lýst. Fjórði og fimmti kafli eru viðamestu kaflarnir. Í þeim fyrri er farið yfir hagþróun almennt með því að skoða frávik frá langtímaleitni. Með því er reynt að komast að því hvernig hagsveiflum var háttað og hverjar voru helstu orsakir þeirra. Sama aðferðafræði er notuð í fimmta kafla, en hann fjallar um opinber fjármál. Þar er athugað hvernig opinberum stærðum var háttað og hvort þær urðu til að auka, eða minnka hagsveiflurnar. Að því loknu eru helstu niðurstöður dregnar saman. Stuttan viðauka um helstu aðgerðir í efnahagsmálum á tímabilinu 1998-2009 má finna í lok ritgerðarinnar.

2. Almennt um fjármálastefnu

2.1. Viðhorf til ríkisfjármálastefnu á 20. öld

Á árunum eftir seinni heimsstyrjöld jókst trú hagfræðinga á ríkisfjármálastefnu og getu hennar til að hafa jákvæð áhrif á þróun landsframleiðslu. Þetta var ekki síst vegna lítillar getu Seðlabanka Bandaríkjanna til að stemma stigu við Kreppunni miklu og sannfærandi greiningar Keynes í stórvirkinu “*General theory of interest and unemployment*”¹, þar sem ríkisútgjöld voru leið til að skapa eftirspurn þegar eftirspurn einkaaðila hrynur.² Það er hér sem krafan vaknar um að ríkisfjármálastefnu sé beitt til að tryggja efnahagslegan stöðugleika³. Þrátt fyrir að ríkisfjármálastefnan í Bandaríkjunum á tímum kreppunnar hafi gegnt því hlutverki að reisa hagkerfið við, fékk hún brátt víðari skírskotun. Orðið fínstilling (e. *fine-tuning*) varð ríkjandi, en með því er átt við stefnu sem lýtur að einhverju ákveðnu markmiði, s.s. föstu atvinnuleysi eða föstum vexti landsframleiðslu⁴. Lengi vel var talið að ríkið gæti, að gefnum upplýsingum um hagkerfið, jafnað sveiflur þess með því að miða útgjaldastig við skammtíma efnahagsþróun. Með tímanum komu fram ýmsir vankantar á því að slík stefna gæfi jafn góða raun og fræðin sögðu. Ástæðan er sú að ríkisstjórn getur á hverjum tíma ekki verið viss um hvar í hagsveiflunni hagkerfið er statt hverju sinni, nema hugsanlega eftir á⁵. Þetta kemur til vegna tímatafa í gögnum og þeirri staðreynd að þjóðhagsreikningar eru mjög óáreiðanlegir nema þegar þó nokkur tími er liðinn frá þeim ársfjórðungi sem þeir eiga að lýsa. Niðurstaðan var mikil verðbólga og jafnvel atvinnuleysi, til langs tíma.

Í dag hefur peningastefnan fyrir löngu endurheimt fyrra mikilvægi og hagfræðingar eru í grunninn sammála um að hún sé mikilvægur liður í því að tryggja varanlegan hagvöxt með lítilli verðbólgu. Sátt um notkun peningastefnu er meiri en sátt um notkun ríkisfjármálastefnu⁶, en fjölmargir hagfræðingar mæla með því að

¹ John M. Keynes, 1936

² Milton Friedman, 1968

³ Sigurður Snævarr, 1993

⁴ Olivier Blanchard, 2007, bls 634

⁵ Marías H. Gestsson, Tryggvi Þ. Herbertsson, 2005, bls 2.

⁶ Með notkun orðsins *ríkisfjármálastefnu* er hér átt við það að ríkisstjórnir nýti sér vísitandi upplýsingar um framleiðslu til að ákveða stefnu sem á að leiða til þess að framleiðslan hegði sér á einhvern ákveðinn hátt í framtíðinni. Hitt er svo annað mál að allar gjörðir hafa áhrif, sjá 1.4.

Þetta tvennt verði látið vinna saman í hagstjórn. Aðrir telja ríkisfjármálastefnuna hafa lítil áhrif til skamms tíma og miða eigi hana við eitthvað æskilegt langtímaástand, s.s. lága skatta og lítil ríkisútgjöld. Aðdáun hagfræðinga á peningastefnu sem stjórnþæki er skiljanleg, hún hefur ýmislegt fram yfir ríkisfjármálastefnu – hún er sveigjanlegri og það er auðveldara að gera hana trúverðuga⁷, ekki síst vegna augljósra tengsla fjármálastefnunnar við pólitísk markmið þeirra sem framkvæma hana hverju sinni.

2.2. Eðli stefnunnar

Í sínum einfaldasta skilningi kemur ríkisfjármálastefna fram í ákvörðunum ríkisins varðandi kaup á vörum og þjónustu, skattlagningu sem ætlað er að fjármagna þau kaup og tilfærslur. Ríkisfjármálastefnu má skipta í sértækar aðgerðir og sjálfvirka stefnu⁸. Sértækar aðgerðir miða að því að hafa áhrif á framleitt magn til skamms tíma, t.d. með það fyrir augum að jafna hagsveiflur. Þær felast að mestu leyti í breytingu á stærðum sem hafa áhrif á samneyslu. Samneyslan er skilgreind sem “Útgjöld opinberra aðila til kaupa á vöru og þjónustu til eigin nota á rekstrartímabilinu, þar sem um er að ræða opinbera stjórnarsýslu, löggæslu, menntamál og fleira⁹”. Þróun samneyslunnar hefur síðan úrslitaáhrif á virkni ríkisfjármálastefnunnar. Ástæðan fyrir þessu er augljós, útgjöld ríkisins, ekki síst sértæk útgjöld, koma fram þar og þáttur ríkissjóðs í að auka eða minnka sveiflurnar sést í því hversu mikið samneyslan vinnur á móti öðrum þáttum. Samkvæmt hugmyndum í anda Keynes, er samneyslan leið fyrir ríkið til að búa til eftirspurn þegar hana vantar í einkageiranum,¹⁰ vegna þeirra margföldunaráhrifa sem ríkisútgjöldin hafa á einkaneyslu og fjárfestingu – ef þessar stærðir eru máttlitlar. Þannig ætti sveiflujafnandi hagstjórn að ganga út á að auka samneyslu í niðursveiflum, en halda aftur af henni í uppgangi. Almennt er viðurkennt að sértækar aðgerðir af þessu tagi geta, ef þær eru notaðar rétt, stuðlað að varanlegum, jöfnum hagvexti. Hitt er svo annað mál að virkni þeirra fer mjög mikið eftir aðstæðum og eðli væntinga. Sértæk stefna getur einnig falist í breytingu á þeim stærðum sem ákvarða sjálfvirku stefnuna, en slíkar breytingar eru þó oftast hugsaðar sem langtímaráðstafanir, þrátt fyrir hugsanleg áhrif þeirra til skamms tíma.

Sjálfvirk stefna felst í ákveðnum hlutföllum, sem haldast föst yfir tíma, en vinna á móti hagsveiflunni að öðru óbreyttu. Þessi hlutföll eru

⁷ Marías H. Gestsson, Tryggvi Þ. Herbertsson, 2005, bls. 2

⁸ Sjá, Björn R. Guðmundsson, Gylfi Zoëga, 1998

⁹ Sigurður Snævarr, 1993, bls. 312

¹⁰ Margföldunaráhrifin sem hér er vísað til, má sýna með einföldum keynesískum þjóðhagslíkönum og má finna í kennslubókum um Þjóðhagfræði, t.a.m. í Blanchard (2009), kafla 3

atvinnuleysistryggingar, skatthlutföll og aðrar tilfærslur. Ef þessi hlutföll haldast föst, þá hafa þau sveiflujafnandi áhrif til skamms tíma. Ef um er að ræða hagvöxt, þá minnkar atvinnuleysi og þar með fækkar þeim sem ríkið þarf að greiða bætur. Ríkisútgjöld minnka því, þvert á hagsveifluna. Þetta á einnig við um aðrar tilfærslur, gefið að þær aukist ekki á uppgangstímum, sem er þó oft raunin – t.d. á Íslandi. Þar sem þetta eru tilfærslur á verðmætum sem verða til annars staðar í hagkerfinu kemur sjálfvirka stefnan ekki fram í samneyslunni. Samneyslan er ákveðin á hverju ári með lögum samþykktum af Alþingi, en sjálfvirka stefnan getur haldist milli ára að sumu eða öllu leyti. Fylgni tilfærslunnanna við landsframléiðslu er jafnan neikvæð og ætti því fyrirfram að verða til þess að jafna sveiflur. Hagfræðingar eru almennt sammála um að fjárlagahalli og afgangur eigi að fylgja hagsveiflunni, þ.e. að núvirði tekjujafnaðar ríkissjóðs sé í jafnvægi yfir hagsveifluna¹¹. Þetta þýðir með öðrum orðum að þrátt fyrir að halli á fjárlögum geti verið óheilbrigður ef skuldabyrðin sé ríkissjóði ofviða – þá geti slíkur halli verið þáttur í eðlilegri sveiflujöfnun ríkisfjármálanna. Þrátt fyrir að ríkisfjármálastefnan hafi áhrif á eftirspurn til skamms tíma, þá hefur hún líka áhrif á sparnað, fjárfestingu og hagvöxt til langs tíma. Þess vegna þurfa þeir sem framkvæma stefnuna að veita og meta hvort stefnan hafi hugsanlega skaðleg áhrif til langs tíma. Þannig geta markmið til skamms og langs tíma stangast á. Þá eru skammtímaáhrifin mjög mismunandi eftir eðli hagkerfisins.

Í ritgerðinni er ýmist talað um ríkið, eða hið opinbera. Með ríkinu er átt við ákvarðanir ríkisstjórnar Íslands og Alþingis, sem hefur ríkissjóð í sinni umsjá. Í umræðu um ákvarðanir sem tengjast hagstjórn er átt við ákvarðanir þessara aðila, og þær sagðar vera ríkisfjármálastefna. Tölfræðilegar upplýsingar innihalda þó einnig 2 aðra opinbera aðila, sem eru sveitarfélög og almannatryggingar. Saman telst þetta skv. þjóðhagsreikningum vera hið opinbera og sú merking er einnig notuð hér¹². Ekki verður farið sérstaklega í þátt sveitarfélaga í hagstjórn, en hann hefur oft skipt verulegu máli, ekki síst á seinni árum eftir að verkefni voru í meiri mæli flutt yfir til sveitafélaga.

¹¹ Charles I. Jones, 2008, bls 339

¹² Sjá skilgreiningar í Sigurður Snævarr, 1993, bls 321

2.3. Óvissa og ósamkvæmni

Framkvæmd fjármálastefnu er háð óvissu. Upplýsingar sem stjórnvöld reiða sig á eru oft ónákvæmar og jafnvel beinlínis rangar. Þannig getur ríkið ákveðið að fara í þensluskapandi aðgerðir þegar hagkerfið er í raun sjálfst byrjað að rétta úr kútnum og öfugt. Þess vegna eru hagfræðingar almennt sammála um að það sé betra að ætla sér ekki of mikið, og að hagstjórn eigi að snúast öðru fremur um að forðast langa samdráttartíma, hægja á uppsveiflum og forðast verðbólguþrýsting.¹³ Þetta breytir því þó ekki að það er ekki réttlætjanlegt að byggja umræðu um fjármálastefnu á þeim forsendum að óvissan um gerð og gangverk hagkerfisins valdi því að aðgerðaleysi haldi stefnunni áhrifalausri. Staðreyndin er nefnilega sú að allt sem ríkið gerir hefur áhrif, hvort sem tekjujöfnuði ríkissjóðs sé haldið föstum í núlli, eða honum sé leyft að verða að halla í kreppu. Í fyrra tilvikinu grípur ríkið inn í sem viðbragð við hreyfingum í framleiðslu, í því seinna hefur “aðgerðarleysið” þau áhrif að eftirspurn skapast í hagkerfinu¹⁴. Þrátt fyrir óvissuna gerir ríkið alltaf *eitthvað*.

Annað lykilhugtak í opinberum fjármálum er ósamkvæmni í tíma (e. time-inconsistency, dynamic inconsistency). Eins og áður hefur komið fram hefur ríkisfjármálastefnan mismunandi áhrif til skamms og langs tíma. Gefum okkur nú að hagstjórnaraðilar hafi nægilegar upplýsingar um hagkerfið til þess að smíða hina bestu (e. *optimal*) fjármálastefnu, sem vöð er á. Við vissar aðstæður getur framtíðarákvörðun, sem partur af þeirri stefnu, hætt að vera sú besta með tilliti til aðstæðna þegar komið er að því að framkvæma hana, þrátt fyrir að engar nýjar upplýsingar hafi komið fram¹⁵. Þessi eiginleiki getur gert ríkisstjórnnum erfitt fyrir að koma fram með trúverðugar langtímaáætlanir, sem neytendur og fyrirtæki eiga að treysta á, því þegar á hólminn er komið þurfa þær að velja milli þess að gera það sem er betra; eða halda fast í markaða stefnu og lúta þeim kostnaði sem hún fylgir. Þetta gerir framkvæmd stefnunnar enn erfiðari.

2.4. Hvað gengur þeim til?

Hvað veldur því að ríkisstjórnir breyta skattkerfinu, skuldsetja ríkissjóð, auka samneyslu og tilfærslur? Það fer allt eftir markmiðsfalli stjórnvalda, sem er mismunandi á hverjum tíma. Þannig getur markmið stjórnvalda á einum stað verið að

¹³ Olivier Blanchard, 2009, 541

¹⁴ Á þetta benda Blanchard og Stanley Fischer, 1989, bls 566

¹⁵ Olivier Blanchard, Stanley Fischer, 1989, bls 592

halda atvinnuleysi í lágmarki, önnur kjósa að einbeita sé að verðlagi, enn önnur vilja taka tillit til beggja þáttanna. Í köflunum hér á undan hefur verið gerð sú forsenda að ríkisstjórnir hugsi einungis út frá því að ná þeim markmiðum sem talin eru heilbrigð til að tryggja langtíma hagvöxt. Fjármálastefna stjórnvalda í hagfræðilegum skilningi þarf þó ekki að vera aðaláhersla allra ríkisstjórna, hvenær og hvar sem er, aukning tilfærslna og breytingar á skattkerfinu geta verið til þess fallnar að hámarka eitthvað samfélagslegt velferðarfall sem viðkomandi ríkisstjórn telur vera pólitískt æskilegt. Þá geta þær, því miður, einnig stjórnast af hagsmunum stjórnámálamannanna sjálfra, því þeir hugsa einnig um eigin velferð og möguleika til endurkjörs.

Það er athyglisvert að spyrja sig að því hvers vegna ákvarðanir eru teknar¹⁶, ekki síður en hvaða áhrif þær hafa. Venjuleg þjóðhagfræðileg greining gerir ráð fyrir því að stjórnámálamenn reyni að hámarka þjóðfélagslega velferð á einhvern hátt, mögulega með því að slá á hagsveiflur með sértækum aðgerðum. Þannig er markmiðsfallið í hámarki við eitthvað æskilegt þjóðfélagslegt ástand, t.d. stöðugan langtímahagvöxt samfara bættum kjörum almennings¹⁷. Þó er það svo að það er ekki víst hvort þessi forsenda standist í raunveruleikanum, þótt hún eigi vel við í fræðilegum líkönum. Þetta er vegna þess að það geta komið aðrar breytur inn í markmiðsfallið, breytur sem hafa eitthvað að gera með þær pólitísku aðstæður sem eiga við hverju sinni. Ein leið til að líta á málið er að gera ráð fyrir að stjórnámálamenn séu í raun að “hámarka eigin velferð þar sem endurkjör er mikilvæg breyta”¹⁸. Út á það gengur almannavalsfræðin (public choice theory), en hún er önnur leið til að sjá hagstjórn í rökrænu ljósi.

¹⁷ Olivier Blanchard, Stanley Fischer, 1989, kaflí 11

¹⁸ Sigurður Snævarr, 1993, bls 80

3. Yfirlit yfir tímabil

3.1. Aðferðafræði¹⁹

Við öflun tölulegra gagna sem eiga að varpa ljósi á fjármálastefnu ríkisins hefur verið farin sú leið að athuga frávik frá leitni og fylgni við landsframleiðslu hjá eftirspurnarþáttum landsframleiðslu og opinberum fjármálum til að varpa ljósi á áhrif ríkisfjármálastefnunnar. Til að auka á skarpskyggni, þá hefur tímabilinu 1960-2009 verið skipt í undirtímabil. Þessi aðferðafræði er byggð á þeirri sem notuð er í grein Björns R. Guðmundssonar og Gylfa Zoëga frá 1998, “Fjármálastefna íslenskra stjórnvalda 1960-1998”.²⁰ Í þriðja kafla verður reynt að skyggnast betur í þróun mála á fyrri hluta tímabilsins 2003-2009, eða til og með árinu 2007. Yfirlit, eða annál, yfir helstu hagstjórnaraðgerðir má finna í viðauka, en annál fyrir árin 1960-1997 má finna í ritgerð Björns og Gylfa

Hér á eftir verður farið yfir tímabilin sex, en þau fara bæði eftir stjórnámálum og veru í efnahagsbandalögum. Farið verður hratt yfir sögu, en lögð er áhersla á aðalatriði hvers tímabils fyrir sig í stjórnámálum, hagþróun, ríkisfjármálum og utanríkisviðskiptum. Rétt er að geta þess að umræða um beitingu ríkisfjármálastefnunnar til að tryggja stöðugleika (á keynesískan hátt) fór mjög seint af stað á Íslandi, miðað við í umheiminum og ríkisfjármálastefnan hefur aldrei verið jafn ofarlega á baugi og víða annarsstaðar. Svo vill til að fyrsti hagfræðingurinn var ráðinn til fjármálaráðuneytisins 1960²¹, en það ár markar einmitt upphaf þess tímabils, sem hér er til skoðunar. Rennir það stoðum undir þá tilgátu að það ár marki öðrum fremur upphaf nútímalegrar hagstjórnar á Íslandi.

²⁰ Björn R. Guðmundsson, Gylfi Zoëga, 1998. Gylfi á einnig hugmyndina að skiptingu í þau tímabil sem til umræðu eru hér.

²¹ Sigurður Snævarr, 1993

3.2. Tímabil til viðmiðunar

1960-1970, Stjórnsmál

Við upphaf tímabilsins var Ísland enn stadd í efnahagslæð, sem hafði staðið frá 1948, en tímabilið á undan hafði einkennst af miklum verslunarhindrunum og höftum²². Árið 1959 tekur Viðreisnarstjórnin við, en fyrir tíð hennar hafði íslenskt hagkerfi verið mjög fornfálegt, og mikið um höft á viðskipti við útlönd. Stjórnin, sem samanstóð af Sjálfstæðisflokki og Alþýðuflokki hóf strax margvíslegar efnahagsaðgerðir sem áttu þátt í að nútímavæða íslenskt efnahagslíf. Á fyrri hluta áratugsins var þjóðarbúskapurinn í uppsveiflu, sem endaði mjög snögglega þegar síldin hvarf árið 1967. Við tók djúp efnahagslæð milli 1967-69²³.

1960-1970, Utanríkisverslun

Með aðgerðum viðreisnarstjórnarinnar umbyltist utanríkisverslun og hagkerfið opnaðist. Viðskipti við útlönd urðu frjálssari með efnahagsráðstöfunum sem tóku gildi strax 1960. Hagsmunir útgerðarinnar réðu að miklu leyti þeirri peningsstefnu sem rekin var.

1971-1990, Stjórnsmál

Árið 1971 hættir Viðreisnarstjórnin störfum og við tekur vinstri stjórn undir forystu Framsóknarflokks. Við taka tveir áratugir sem eru að mörgu leyti tímabil óstöðugleika í efnahagslegu- og stjórnmálalegu tilliti. 8. áratugurinn einkenndist af síendurteknum gengislækkunum framan af, jafnvel árlega og mikilli verðbólgu í kjölfar þess²⁴.

1971-1993, Utanríkisviðskipti

Á þessu tímabili var Ísland meðlimur í EFTA, en utanríkisviðskipti héldust enn tiltölulega einhæf. Gjaldmiðilsumhverfið var enn fastgengi, með tíðum gengisfellingum vegna sjávarútvegsins.

1991-2002, Stjórnsmál

Þetta tímabil markar upphaf ákveðins stöðugleika í stjórnmálum, en forsætisráðuneytið hélst hjá Sjálfstæðisflokki frá 1991. Mikilvægur áfangi hafði náðst

²² Illugi, Jökulsson bls. 549

²³ Sigurður Snævarr 1993

²⁴ Sigurður Snævarr 1993

með þjóðarsáttinni 1990, en í kjölfar hennar hjaðnaði verðbólga og hélst tiltölulega lág út áratuginn, sem gerði hagstjórn að mörgu leyti skilvirkari og auðveldari. Hagvöxtur tók við sér eftir mörg mögur ár frá 1994 og hélst óslitinn út tímabilið. Ríkið einkavæddi ýmis fyrirtæki sem voru áður í eigu þess. Skattar voru lækkaðir, en auknar skatttekjur í kjölfar hagvaxtar urðu til þess að fjárlög skiluðu afgangi 1997.

2003-2009, Stjórnsmál

Þetta er tímabil mikilla hræringa, bæði í stjórnsmálum og efnahagsmálum. Fjórar ríkisstjórnir sátu á þessu tímabili, en þær tvær seinni voru fyrstu vinstristjórnirnar sem innihéldu ekki framsóknarflokkinn. Mikið var um fjárfestingar, bæði hjá einkaaðilum og hinu opinbera. Ríkisbankarnir voru einkavæddir og uxu gríðarlega, en flæði erlends lánsfjármagns inn í landið jókst sem kom fram í miklum viðskiptahalla. Hagvöxtur var mjög mikill framan af en við tekur djúp niðursveifla árið 2008 sem eykst verulega í kjölfar bankahruns. Fyrri hluta þessa tímabils (2003-2007) verður gerð frekari skil í kafla 4.

1994-2009, Utanríkisverslun

Árið 1994 verður Ísland aðili að Evrópska efnahagssvæðinu, sem tryggir landinu mikið af þeim forréttindum sem fylgja því að vera í Evrópusambandinu. Þetta tryggir meiri sveigjanleika í utanríkismálum umfram þann sem fyrir var. Flæði erlends lánsfjármagns inn í landið í kjölfar vaxtar fjármálageirans jókst sem kom fram í miklum viðskiptahalla. Krónan var sett á flot árið 2001, sem gerði gengið gagnvart öðrum gjaldmiðlum óstöðugra.

3.3. Tímabilið 2003-2007

Þessari ritgerð er ætlað að skýra virkni ríkisfjármálastefnu og hagsveiflna, eftir 1998, en þó sérstaklega á tímabilinu 2003-2007. Hér verður farið stuttlega yfir ytri aðstæður í hagstjórn á því tímabili.

Seðlabanki Íslands starfaði samkvæmt 2,5% verðbólgaumarkmiði með frá 2001, þar sem honum var einnig tryggt sjálfstæði gagnvart ríkisvaldinu samkvæmt lögum. Þannig hafði umgjörð hagstjórnarinnar breyst á þá leið, að miðstýring var minni og meiri möguleiki á að þessir tveir aðilar höguðu hagstjórninni hvor á sinn hátt. Þetta fyrirkomulag er þó velþekkt erlendis og ætti ekki að vera vandamál, enda

eykur það trúverðugleika seðlabanka. Föst eftirfylgni við verðbólguþrýgningu og mikill verðbólguþrýgningur í hagkerfinu leiddi til þess að bankinn hækkaði vexti á tímabilinu og hélt þeim háum. Þetta hafði lítil áhrif á verðbólguna, í það minnsta til skamms tíma, en þeim mun meiri skammtímaáhrif á gengi krónunnar, sem hækkaði ört sökum innflæðis fjármagns, sem þó var mikið fyrir.

Ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks hélt velli í kosningum vorið 2003. Í stefnuýfirlýsingunni frá því í maí 2003 kemur fram að ríkisstjórnin hyggist viðhalda stöðugleika í efnahagsmálum og ríkisfjármálum. Nefnt er að stefnumótunin í ríkisfjármálum verði að vera sveigjanleg og fara eftir efnahagsþróun. Þá er tekið fram að það standi til að fara í markvissar aðgerðir í skattamálum með það fyrir augum að tryggja kaupmátt þjóðarinnar. Því næst eru taldar upp nokkrar skattalækkningar, sem urðu flestar að veruleika á kjörtímabilinu²⁵.

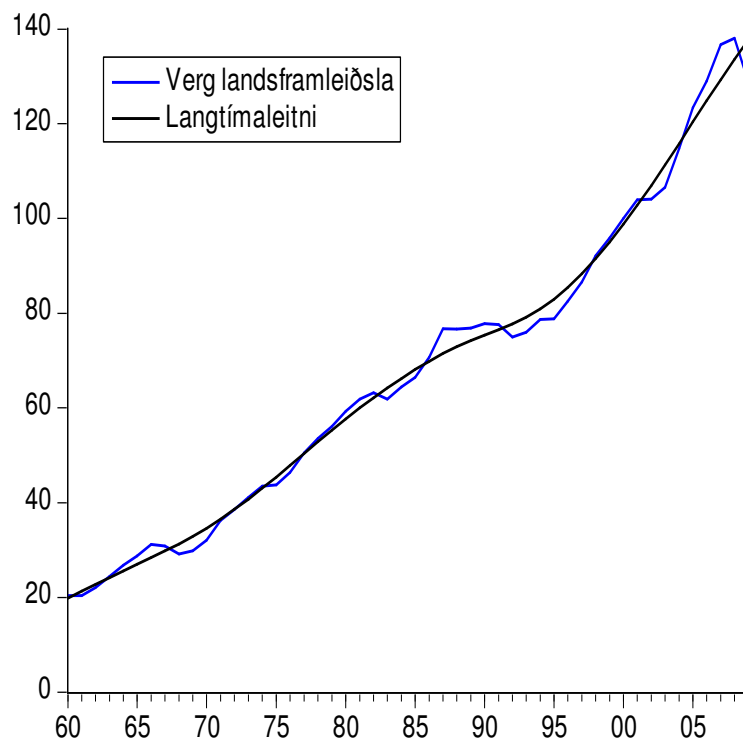
²⁵ Stjórnarráð Íslands, 2003

4. kafli-Þróun þjóðhagsstærða

4.1. Verg landsframleiðsla

Fyrsta skrefið í því að meta áhrif ríkisfjármálastefnu og hagsveiflur á Íslandi er að athuga þróun landsframleiðslu.

Mynd 4.1. Verg landsframleiðsla



Myndin sýnir magnvísitölu vergrar landsframleiðslu og langtímaleitni miðað við fast verðlag ársins 2000, þ.a. 2000=100, á tímabilinu 1960-2009. Langtímaleitnin er reiknuð með Hodrick-Prescott síu. Tölurnar fyrir 2008-9 eru bráðabirgðatölur.

Heimild: Hagstofa Íslands

Þetta graf sýnir sveiflunkennda aukningu framan af, en síðan verður ferillinn stöðugri og brattari. Tímabilið 1998-2009 einkennist af tveimur löngum hagvaxtarskeiðum og tveimur niðursveiflum, annarri lítilli, hinn stórri. Seinna hagvaxtarskeiðið er brattara en hið fyrri, það sama gildir um niðursveiflurnar. Fyrri niðursveiflan er einungis tímabundin stöðnun á hagvexti, en sú seinni er djúp kreppa, sú stærsta á öllu

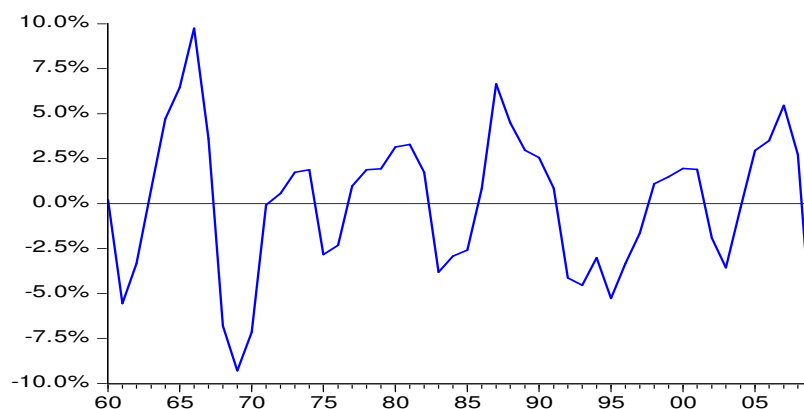
tímabilinu, miðað við þessar tölur. Hversu djúp kreppan reynist vera að lokum á enn eftir að koma í ljós. Sú staðreynd að brattari hagvaxtarferill hafi endað með brattari niðursveiflu vekur eitt og sér upp þá spurningu, hvort hagstjórn hafi að einhverju leyti verið áfátt.

Til að átta sig betur á þætti skammtímahagsveiflna er hentugt er að athuga frávik frá leitni á föstu verðlagi. Miðað er við magnvísitölu vergrar landsframleiðslu, sem mælir magnbreytingar á föstu verðlagi þar sem grunnár er 2000. Þá er Hodrick-Prescott sía notuð til að finna langtímaleitni og síðan fundin frávik framleiðslu (e. *output gap*) frá leitni með því að finna mismun á lógaritnum vergrar landsframleiðslu og langtímaleitni hennar:

$$\log(\text{VLF}_t^C) = \log(\text{VLF}_t) - \log(\text{VLF}_t^{\text{HP}})$$

Hér er VLF_t^C frávik frá langtímaleitni, VLF_t raunlandsframleiðsla á föstu verðlagi og VLF_t^{HP} langtímaleitni. Allar stærðirnar eru mældar í lógaritnum. Munurinn á þessum mælingum og hefðbundnum hagvaxtarmælingum er að líkanið gefur sér ákveðinn langtímavaxtarferil. Niðurstöðurnar sýna prósentubreytingu frá langtímaleitni. Þá eru fundin staðalfrávik, sem varpa ljósi á hversu mikil hagsveiflan er á hverju tímabili (taflan fyrir staðalfrávik er á næstu bls.). Þessi aðferð gengur einnig fyrir aðrar vísitölur á föstu verðlagi, en hún er notuð gegnum alla ritgerðina. Undantekningalaust er um að ræða árgögn frá Hagstofu Íslands.

Mynd 4.2. Verg landsframleiðsla, frávik



Myndin sýnir útreiknuð frávik frá leitni, miðað við magnvísitöluna í mynd 4.1. Gildin sem tímaröðin tekur eru prósentufrávik frá langtímaleitni, reiknaðri með Hodrick-Prescott síu.

Heimild: Hagstofa Íslands

Í upphafi sést mikill uppgangur og svo hrun. Þetta útskýrist af síldarkreppunni 1967, þegar of mikil nýting á fiskistofni leiddi til hruns einnar af mikilvægustu útflutningsvörum. Einnig brugðust viðskiptakjör vegna lækkunar útflutningsverðlags²⁶. Niðurstöðurnar benda til þess að hagsveiflur hafi heldur farið minnkandi eftir þetta, þó með hárrí uppsveiflu í kringum 1985. Ennfremur er það ljóst að hagvöxtur glæddist mikið í kringum 1995 eftir langt stöðnunarskeið. Hagsveiflan eykst enn í lok tímabilsins með uppsveiflu og mjög hraðri og djúpri niðursveiflu í kjölfar efnahagshruns 2008. Þessi kreppa veldur því að síðasta tímabilið í stjórnámum sýnir hærra frávik en tímabilin á undan, þótt tímabilin séu ekki alveg sambærileg vegna mismunandi lengdar. Staðalfrávikin sýnir þó að sveiflan á þessum 7 árum hefur verið meiri en t.d. á öllu tímabilinu síðan að Ísland gekk í E.E.S. Að kreppunni lokinni gæti allt eins verið að staðalfrávikin verði jafn hátt og í fyrsta tímabilinu.

Önnur niðurstaða, sem kemur örlítið á óvart, er að uppsveiflan 2004-2008 er hlutfallslega minni miðað við landsframleiðslu, en uppsveiflan eftir 1960. Þetta sést ef rýnt er í myndina – fyrri uppsveiflan 1961 byrjar í -5% neikvæðri leitni, en endar í 10%. Þetta er 15 % sveifluvidd. Í seinna tilfellinu er sveifluviddin augljóslega undir 10%. Ástæðan fyrir þessu er að magn landsframleiðslu 1960 var einungis 20% af því sem hún var 2000. Þá er uppsveiflan eftir 1985 u.þ.b. jafnstór. Kreppan sem tekur við er þó ennþá til staðar, í.þ.m. á meðan ekki er tekið tillit til 2010. Hún gæti því hugsanlega náð þeirri frá 1967-1970, þegar öll kurl koma til grafar²⁷.

Tafla 4.1. Verg landsframleiðsla

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Lengd
1960-1970	Bæði	0.063	Meðal
1971-1990	Stjórnámál	0.027	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	0.030	Langt
1991-2002	Stjórnámál	0.027	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.036	Langt
2003-2009	Stjórnámál	0.047	Stutt

Taflan sýnir staðalfrávikin fyrir þau tímabil sem kynnt voru til sögunnar í 3. kafla. Staðalfrávikin gefa sterkar vísbendingar um magn þeirra hagsveiflna sem eru til staðar á hverju tímabili. Því hærri sem þau eru, því meiri er sveiflan. Heimild: Hagstofa Íslands

²⁶ Sigurður Snævarr, 1993, bls 66-69

²⁷ Nýjar tölur fyrir 2008 geta einnig breytt niðurstöðunni varðandi uppsveifluna 2004-2008, þótt ólíklegt sé að það muni skipta sköpum í mati á stærð uppsveiflunnar.

Taflan staðfestir það sem myndin segir, að íslenska hagkerfið er sveiflukennt. En hvernig hafa sveiflurnar breyst í tímans rás? Einfalda svarið er að sveiflurnar hafa verið mestar í byrjun og lok tímabilsins, en minni í millitíðinni. Ef tvö álíka löng tímabil eru borin saman, þá er rösklega 10% meiri sveifla á E.E.S. tímabilinu en E.F.T.A. tímabilinu. Ef hins vegar er ekki tekið tillit til síðasta tímabilsins og miðað við stjórnmaláþróun, þá fer staðalfráviknið niður í 0,27. Þetta sýnir að langtímasveiflur höfðu almennt minnkað eftir síldarkreppuna og haldist tiltölulega jafnar í kringum staðalfrávikin 27-30%. Stóra kreppan í lok tímabilsins breytir þó þessari þróun og veldur því að sveiflur síðustu 20 ára eru meiri en 20 á undan.

Reynslan sýnir að minni hagkerfi hafa tilhneigingu til þess að sýna meiri sveiflur en þau stærri²⁸. En hví skyldi það vera? Það geta verið margar og mismunandi ástæður fyrir þessu eftir löndum. Stærsta ástæðan er sú að minni lönd þurfa að flytja mjög mikið inn af vörum og þeim er best borgið með það að hafa útflutninginn sérhæfðan, samanber lögmálið um hlutfallslega yfirburði. Ef útflutningurinn er of einhæfur, þá getur hagsveiflan stjórnað að miklu leyti af skammtímabreytingum á heimsmarkaði þeirra vara sem landið flytur út. Þetta útskýrir sumpart þá staðreynd að hagsveiflur hér hafa verið meiri en í öðrum löndum á tímabilinu, enda er Ísland lítið, opið hagkerfi sem hefur lagt yfirgnæfandi áherslu á útflutning sjávarafurða. Íslenska hagkerfið er enn sveiflukennt í alþjóðlegum samanburði, þrátt fyrir að sveiflurnar nú séu heldur minni en fyrir 40-50 árum. Minni sveiflur hafa haldist í hendur við fjölbreyttari útflutning. OECD skýrslan bendir einnig á að önnur ástæðan, sem útskýrir af hverju sveiflur hafa haldist tiltölulega háar á Íslandi, þrátt fyrir fjölbreyttari útflutningsgeira, er sú að hér hefur verið ofþensla tvisvar, sem kalli á snöggt viðbrögð í hagstjórn. Hér er átt við uppsveiflurnar fyrir aldamót og 2004, þær sömu og rætt er um hér á undan²⁹.

4.2. Einkaneysla og fjárfesting

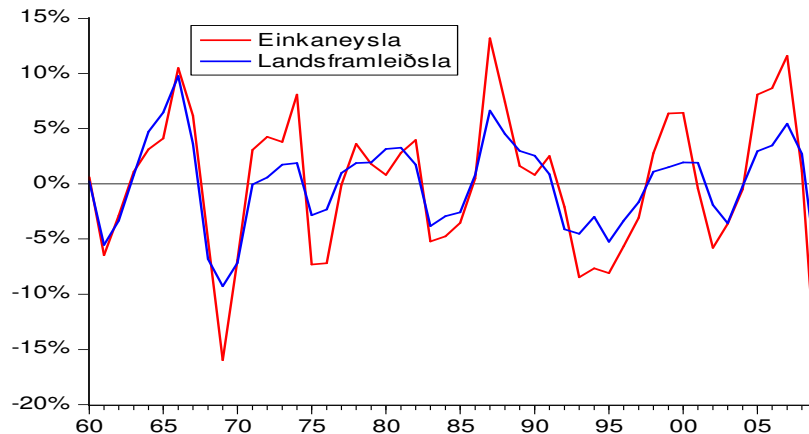
Þeir þættir landsframleiðslu sem snerta ríkið ekki beint – og eru þannig grundvöllur fyrir sértækri fjármálastefnu eru einkaneysla, fjárfesting og hreinn útflutningur. Hér verður litið á tvo fyrrnefndu þættina, en útflutningur er ræddur í kafla 4.4. Á næstu blaðsíðu má finna mynd sem lýsir þróun einkaneyslu. Myndin sýnir mikla fylgni einkaneyslu við landsframleiðslu. Þetta kemur ekki á óvart, enda er einkaneyslan að

²⁸ OECD, bls 21

²⁹ OECD, 2006, bls 21

jafnaði stærsti þáttur landsframleiðslunnar á Íslandi og sá sem hefur mest að segja með hvernig hún þróast. Þá virðist frávikin oftast vera meira en hjá landsframleiðslu, ekki síst í toppi uppsveiflna.

Mynd 4.3. Einkaneysla og landsframleiðsla



30

Frávik frá leitni fyrir einkaneyslu og landsframleiðslu á tímabilinu 1960-2009. Heimild: Hagstofa Íslands

Þróunin eftir 1998 sýnir að frávik einkaneyslu er meira í báðum uppsveiflum. Einkaneyslan fellur líka skart um leið og landsframleiðslan og fer lengra niður í frávikum, ekki síst í lok tímabilsins, þar sem munar heilum 10 prósentum þar á.

Tafla 4.2. Einkaneysla

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Fylgni	Lengd
1960-1970	Bæði	0.074	0.95	Meðal
1971-1990	Stjórnmal	0.052	0.87	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	0.053	0.87	Langt
1991-2002	Stjórnmal	0.054	0.88	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.078	0.95	Langt
2003-2009	Stjórnmal	0.101	0.96	Stutt

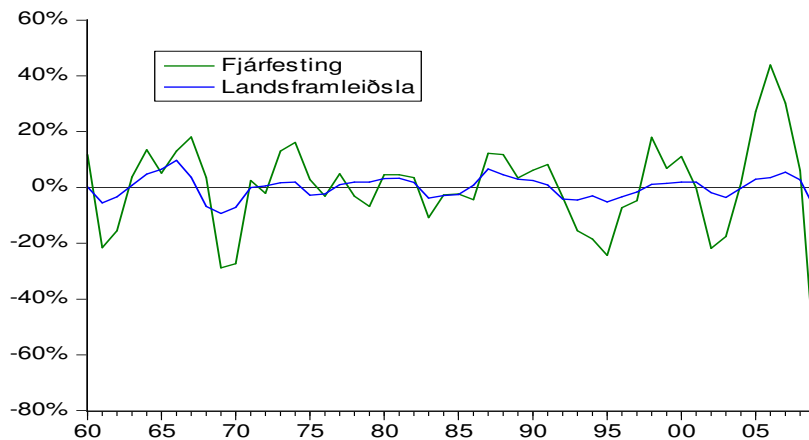
Þessi tafla sýnir annarsvegar staðalfrávik, á líkt og tafla 4.1. og hinsvegar fylgni frávikanna við frávik landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands

Staðalfrávik einkaneyslu fyrir tímabilið 2003-2009 er mjög hátt, nánast tvöfalt hærra en staðalfrávikin á 10 árum á undan og á 8. og 9. áratugnum. Þá er fylgnin við landsframleiðslu há, eins og raunar á öllu E.E.S tímabilinu. En hvers vegna eykst

einkaneysla svona mikið eftir 2003? Við því er ekkert einhlítt svar, en stærstu ástæðurnar virðast vera jákvæðar væntingar um framtíðina, auk þess sem kaupmáttur launa hafði hækkaði verulega ár frá ári. Væntingarnar byggðust m.a. á hagstæðri gengisþróun fyrir neytendur sem og fyrir séðum hækkunum á ráðstöfunartekjum vegna tekjuskattsáforma ríkisstjórnarinnar³¹. Hægt er að sjá fylgni milli væntingavísitölu Gallup og vaxtar einkaneyslu milli ára³², en sterkt samband er þar á milli, enda ákveða neytendur kaup á vöru og þjónustu að miklu leyti út af því hvernig þeir skynja líklega framtíðarþróun.

Lítum nú á fjárfestingu. Mynd af frávikum sýnir að fjárfesting sveiflast mun meira en landsframleiðsla. Hún hefur einnig sögulega hæstu staðalfrávikin, bæði til langs og meðallangs tíma. Hins vegar hefur fjárfesting aldrei komist nálægt því að sveiflast jafn mikið og 2005-2009.

Mynd 4.4. Fjárfesting og landsframleiðsla



Frávik frá leitni fyrir fjárfestingu og landsframleiðslu á tímabilinu 1960-2009.
Heimild: Hagstofa Íslands

Eftir 1998 fer krónan á flot á alþjóðlegum mörkuðum, bankar eru einkavæddir, útrásarfyrtæki færa sig upp á skaftið og miklar framkvæmdir fara fram á Austurlandi. Hér er ljóst að sveifla fjárfestingar verður mun meiri eftir 2005, en áður hafði sést. Stærsta ástæðan fyrir þessu er innflæði fjármagns, sem skilaði sér í viðskiptahalla, á meðan íslensk fyrirtæki fjárfestu, bæði innanlands og erlendis. Þetta innflæði var mögulegt með nýju fyrirkomulagi í peningamálum frá 2001 og lágum

³¹ Stjórnarráð Íslands, 2003

³² sjá t.d. S.A., 2006. Væntingavísitalan er mæld í hverjum mánuði, en þá eru neytendur spurðir spurninga um sínar framtíðarhorfur.

vöxtum á heimsmarkaði. Þetta samspil fjárfestingar og viðskiptahalla er það sem gerir þessa uppsveiflu sérstaka, því einkaneysla hafði áður sveiflast jafn mikið miðað við langtímaleitni. Fjárfestingin hrynur algjörlega í lok tímabilsins, rétt eins og einkaneyslan.

Tafla 4.3 Fjárfesting

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Fylgni	Lengd
1960-1970	Bæði	0.176	0.81	Meðal
1971-1990	Stjórnmal	0.071	0.63	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	0.078	0.70	Langt
1991-2002	Stjórnmal	0.138	0.81	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.260	0.92	Langt
2003-2009	Stjórnmal	0.367	0.95	Stutt

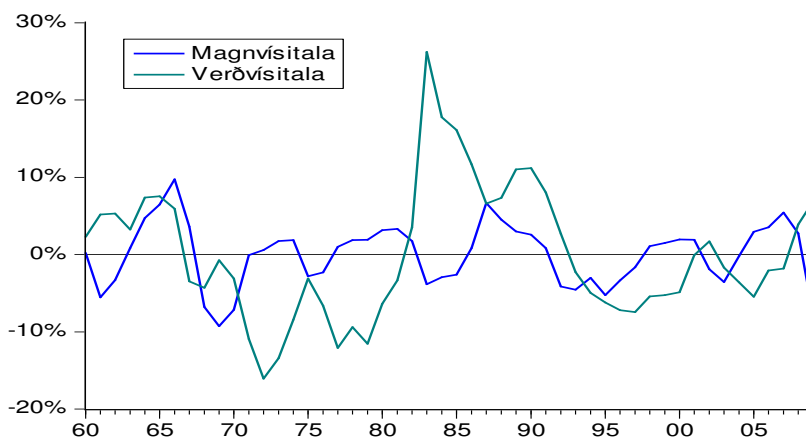
Staðalfrávik og fylgni við landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands

Hér sést að staðalfrávikinu fyrir tímabilið 2003-2009 er næstum 2/3 hærra en næsta tímabil á undan í stjórnmalum. Það gerir 23 prósentu mun. Munurinn er enn meiri ef litið er lengra aftur í tímann. Þá er fylgnin við landsframleiðslu hærri.

4.3. Vísitölur landsframleiðslu

Tengsl magn- og verðvísitalna landsframleiðslu varpa ljósi á orsök hagsveiflna. Út frá mismunandi þróun þessara tveggja vísitalna er hægt að ráða, hvort hagsveiflur ráðist fremur af framboðs- eða eftirspurnarskellum. Eftirfarandi mynd sýnir frávik frá leitni þessara vísitalna á tímabilinu 1960-2009:

Mynd 4.5: Magn- og verðvísitala landsframleiðslu



Magn- og verðvísitölur landsframleiðslu, frávik frá leitni í prósentum fyrir tímabilið 1960-2009. Heimild: Hagstofa Íslands.

Að undanskildum 7 og 10. áratuginum, þá hefur fylgnin milli magn--og verðvísitölu verið neikvæð, eða í.þ.m. nálægt núlli. Hinsvegar verður fylgnin mun neikvæðari á síðasta tímabilinu, en svo hafði oft verið áður á styttri bútum af tímabilunum. Þó er ástæðan að miklu leyti önnur. Á 20. öldinni var hægt að finna skýringu á þessum tímabilum með því að tengja saman afurðaverð sjávarútvegs og landsframleiðslu³³. Dæmi um þetta er augljós neikvæður framboðsskellur þegar síldarstofninn hrynur 1967. Þegar verð á sjávarafurðum á heimsmarkaði hækkaði (eða afli jókst) fór verðmæti útflutnings vaxandi og þar með magn landsframleiðslu. Þegar kjörin voru verri felldi ríkisstjórnin gengið og verðbólgan sem af því hlaust kom fram í aukningu verðvísitölnnar. Þannig hækkaði verðlag í kreppum, en magn jókst í uppsveiflum.

Tafla 4.4. Vísitölur landsframleiðslu

Ár	Tegund Tímabils	Fylgni	Lengd
1960-1970	Bæði	0.57	Meðal
1971-1990	Stjórnmal	-0.25	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	-0.20	Langt
1991-2002	Stjórnmal	0.14	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	-0.13	Langt
2003-2009	Stjórnmal	-0.56	Stutt

Fylgni magn-og verðvísitölu landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands

Þessi ferill atburða dugir þó ekki til að útskýra hegðun hagkerfisins á árunum frá og með seinni hluta 10. áratugsins, vegna minna vægis sjávarútvegsins í þjóðarbúskapnum. Hagkerfið umbyltist og stækkaði samfara einkavæðingu ýmissa fyrirtækja í eigu ríkisins, opinberri fjárfestingu og fjárfestingu einkaaðila. Hagkerfið opnaðist enn frekar en áður hafði verið með aðild Íslands að EES 1994. Krónan var sett á flot og gengisfellingar hættu að verða möguleiki. Máttur fjármálastefnunnar til að hafa áhrif á eftirspurn minnkaði, en peningastefnan varð mun áhrifameiri en áður. Þá urðu fjárfestingar í áliðnaði umfangsmeiri en áður og höfðu mikið að segja með þróun fjárfestingar. Fylgnin hélst þó enn neikvæð milli vísitalnanna tveggja. Stærsti útskýringarþátturinn virðist vera flæði fjármagns inn í landið, sem sést af miklum viðskiptahalla³⁴ og þeirri staðreynd að íslenskir lánsfjármarkaðir gætu aldrei staðið að

³³ Björn R. Guðmundsson, Gylfi Zoëga, 1998, 122-123

³⁴ sjá 4.4

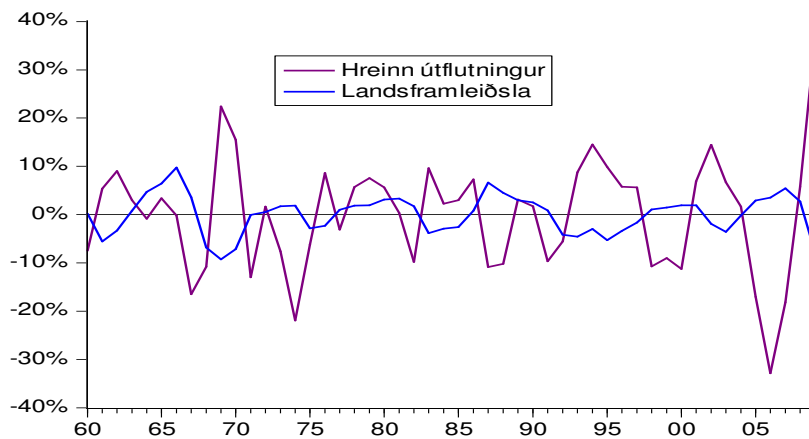
baki slíkri fjárfestingu, allra síst þegar neysla er einnig að aukast.. Miklar sveiflur fjárfestingar sjást í kafla 4.3. Áhrifin sem þetta innflæði hefur er að framleiðsla eykst mjög mikið, en verðbólga helst í skefjum, í.þ.m. tímabundið, sökum þess að hátt gengi innlends gjaldmiðils heldur verðhækkunum í skefjum. Þetta útskýrir af hverju verðvísitalan er undir langtímaleitni, en ekki magnvísitalan.

Þá blasir það við að aðstæður í lok tímabilsins minna um margt á hinar gömlu, sjávarútvegur er geysilega fyrirferðarmikill í hagsveiflunni og genginu er í meira mæli handstýrt, þó í skjóli gjaldeyrishafta en ekki fastgengis –efnahagsreikningar heimila og fyrirtækja í heild eru viðmiðið, ekki einungis útvegurinn. Hvort þetta ástand sé tímabundið eða langvarandi verður framtíðin að leiða í ljós.

4.4. Hreinn útflutningur

Hreinn útflutningur hefur eðlilega verið með sveiflukenndari liðum landsframleiðslu. Hér sjást frávik frá langtímaleitni, en þau sýna að sveiflurnar hafa heldur aukist með tímanum. Þá sýnir hreinn útflutningur þá sérstöðu að vera almennt með neikvæða fylgni við landsframleiðslu. Þegar landsframleiðsla eykst, þá er líklegt að innflutningur aukist á kostnað útflutnings. Það breytir því þó ekki að hreinn útflutningur hefur oftast verið jákvæð stærð, þótt frávik frá leitni séu oft neikvæð á myndinni, en langtímaleitnin er jákvæð með viðskiptaafgangi við útlönd.

Mynd 4.6. Hreinn útflutningur



Hreinn útflutningur, frávik frá leitni í prósentum fyrir tímabilið 1960-2009. Frávikin eru reiknuð á þann hátt að fundin er leitni fyrir mismun fráviks fyrir lógaritma innflutnings og útflutnings. Heimild: Hagstofa Íslands.

Ef þróunin eftir 1998 er skoðuð sést að hreinn útflutningur rís og nær langtímaleitni skömmu eftir aldamót. Hann lækkar síðan mjög snögg milli 2005 og 2006, en það má skýra með auknum innflutningi tengdum einkaneyslu og fjárfestingu, sem og erfiðri stöðu útflutningsveganna vegna hárrar krónu. Þessi viðskiptahalli framkallar frávik sem er eins og fjárfestingin, langt umfram það sem áður hefur sést á tímabilinu.

Tafla 4.5. Hreinn útflutningur

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Fylgni við VLF	Lengd
1960-1970	Bæði	0.109	-0.47	Meðal
1971-1990	Stjórnmal	0.086	-0.34	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	0.085	-0.34	Langt
1991-2002	Stjórnmal	0.101	-0.61	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.165	-0.83	Langt
2003-2009	Stjórnmal	0.227	-0.87	Stutt

Hreinn útflutningur rís svo aftur upp í lok tímabilsins, enn og aftur vegna gengi gjaldmiðilsins. Þetta útskýrir af hverju landsframleiðslan óx ekki meira, þrátt fyrir mikla aukningu einkaneyslu og aukningu fjárfestingar án fordæmis. Stór hluti af innfluttu fjármagni var fluttur út aftur, með því að kaupa innflutning. Þetta vegur upp á móti aukningu einkaneyslu og fjárfestingar Þessar aðstæður gátu skapast vegna mikils innflæðis fjármagns vegna ýmissa fjárfestinga og innflutnings í fortíðinni, hárra innlendra vaxta og jákvæðra væntinga um meira innflæði peninga. Allt þetta hélt gengi gjaldmiðilsins sterku og innflutningi háum, en útflutningur stóð illa vegna bágra viðskiptakjara. Með nýju fyrirkomulagi peningamála var gengisfelling af gamla skólanum úr sögunni og því þróaðist viðskiptahallinn óáreittur.

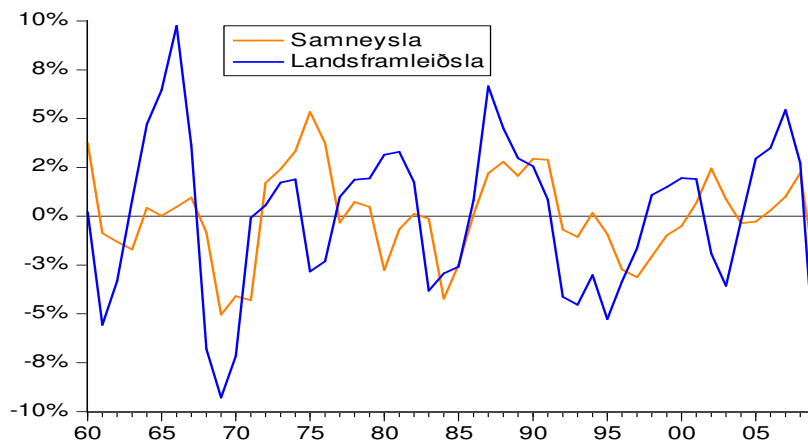
Niðurstaðan er því sú að breytingar í innflutningi, sérstaklega 2005-6 áttu stóran þátt í því að vega upp á móti breytingum í fjárfestingu og einkaneyslu og útskýrir af hverju hagsveiflan varð ekki meiri. Þessi þróun er sveiflujafnandi í einhverjum skilningi, en þó varla á heilbrigðan hátt í þessu tilfelli, því hún olli mikilli og ósjálfbærri skuldsetningu og hafði hamlandi áhrif á útflutning. Betra hefði verið fyrir þjóðhagslegan stöðugleika, ef einkaneysla og fjárfesting hefðu ekki aukist jafn skart og að samneyslan hefði hreyfst í ríkari mæli gegn sveiflunni.

5. Þróun opinberra fjármála

5.1. Samneysla

Ef ríkisfjármálastefna stuðlar að því að minnka hagsveiflur í reynd, þá ætti fylgni samneyslunnar að vera neikvæð. Þannig hefur því verið farið í mörgum OECD löndum, s.s. Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Bretlandi³⁵. Hér á eftir verður skoðuð annarsvegar söguleg þróun samneyslu. Á Íslandi hefur hlutur samneyslu í framleiðslunni hefur vaxið nokkuð stöðugt. Þetta mynstur er kunnuglegt í alþjóðlegum samanburði, enda hefur hið opinbera tilhneingingu til þess að vaxa. Þetta heldur áfram eftir 1990, þrátt fyrir meira vægi utanríkisviðskipta og margvíslega einkavæðingu ríkisfyrirtækja. Frávikin frá langtímaleitni er þó það sem skiptir einna mestu máli þegar skammtímahagstjórn er annars vegar.

Mynd 4.1. Samneysla og verg landsframleiðsla



Frávik frá leitni fyrir samneyslu og landsframleiðslu á tímabilinu 1960-2009.
Heimild: Hagstofa Íslands

Hér sést að samneyslan hefur haft tilhneingingu til að færast með hagsveiflunni. Það ber vott um þá niðurstöðu Björns og Gylfa að sértæk stefna hafi orðið til þess að magna hagsveiflur fram til 1998³⁶. En hvað gerist eftir 1998? Samneyslan er undir

³⁵ Björn R. Guðmundsson, Gylfi Zoëga, 1998, tölur frá 1960-1996.

³⁶ Björn R. Guðmundsson, Gylfi Zoëga, 1998, bls 133

langtímaleitni árið 1998, en vex á meðan hagsveiflan nær hámarki. Hún helst frekar há á meðan hagvöxtur gefur eftir í kringum 2004. En þegar næsta uppsveifla veldur því að hagvöxtur fer upp fyrir langtímaleitni, þá breytir samneyslan um kúrs og byrjar að vaxa með sveiflunni. Þetta er mjög mikilvægt, því þetta bendir til þess að ríki (og sveitarfélögum), hafi ekki tekist nægilega vel að halda aftur af útgjöldum á þessum uppgangstímum. Þá vekur það athygli að fjármálastefnan er nánast aldrei undir langtímaleitni á tímabilinu 1998-2009. Samt er hér áður búið að benda á mikla sveiflur einkaneyslu og fjárfestingar yfir leitni. Þá var hreinn útflutningur í sögulegu lágmarki. Miðað við það sem kemur fram í öðrum kafla ættu slíkar aðstæður í þjóðhagslegu tilliti að kalla á kröftugan samdrátt samneyslu til að vega upp á móti þenslunni. Vissulega vinnur samneyslan á móti sveiflunni í niðursveiflunni eftir aldamót með því að aukast, en samsvarandi lækkun verður ekki 2005, hreyfist hún í sömu átt og landsframleiðslan.

Þegar landsframleiðslan hrynur, milli 2008 og 2009, fylgir samneyslan með. Ríkinu er vorkunn í þessu tilfalli, mikill samdráttur tekna eftir efnahagshrunið og miklar fjármagnstilfærslur³⁷ ollu því að lítið rými var fyrir útþenslu ríkisútgjalda til móts við fallandi eftirspurn. Lítið er hægt að fullyrða um aðgerðir á síðustu tveimur árunum enda er það stutt liðið frá því að það átti sér stað og erfitt að meta áhrif aðgerða vegna ónákvæmra hagtalna.

Tafla 5.1. Samneysla

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Fylgni	Lengd
1960-1970	Bæði	0.024	0.64	Meðal
1971-1990	Stjórnmal	0.026	0.19	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	0.025	0.25	Langt
1991-2002	Stjórnmal	0.018	0.23	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.017	0.43	Langt
2003-2009	Stjórnmal	0.016	0.69	Stutt

Staðalfrávik og fylgni við landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands

Taflan segir sömu sögu og myndin. Frávikin eru hér mun stöðugri heldur en frávik einkaneyslu og fjárfestingar. Hér sést að langtímafylgni samneyslunnar við landsframleiðslu fer lægst í 0,2 milli 1971-1990, en eykst mjög mikið á 10. áratugnum og sérstaklega eftir aldamót. Þetta bendir til þess að sértækar aðgerðir hafi í raun verið

³⁷ sjá, 5.4.

hlutlausar með tilliti til sveiflujöfnunar en byrjað að auka á sveiflur eftir 1990. Ein leið til að líta á þessa auka fylgni er að skoða hana með tilliti til þess mikla og stöðuga hagvaxtar sem verður eftir 1995³⁸. Ef vöxtur samneyslunnar helst tiltölulega stöðugur þá ætti fylgnin að aukast samfara hagvextinum. Ef hið opinbera beitti ríkisútgjöldum sem viðbragði við hreyfingum í landsframleiðslu, þá ætti samneyslan að minnka, eða í.þ.m. vöxtur hennar. Tilfellið er hins vegar hið gagnstæða, hlutur hennar hefur aukist. Niðurstaðan út frá þessu er því sú að sjálfvirka stefnan hafi vart verið til staðar.

Aðrar upplýsingar styðja það, að ekki hafi tekist að halda aftur af samneyslunni eftir 2003. Árið 2003 var gripið til fjármálareglu, sem átti að setja bönd á vöxt samneyslu og tilfærslna með því að miða árlegan hámarksraunvöxt skv. fjárlögum við 2%³⁹. Að nafninu til teldist þessi þróun vera jákvæð og vottur um nútímalega stefnu í ríkisfjármálum, sem ætti að öðru jöfnu að stuðla að auknum trúverðugleika. Þessi regla virkaði þó ekki sem skyldi, enda fóru 2/3 af fjárlagaliðum fram úr 4% vikmörkum⁴⁰ og vöxtur samneyslu milli ára jókst. Þetta sýnir þá þróun að aukinn vöxtur samneyslunnar í fylgni við aukningu annarra þátta landsframleiðslunnar fékk að viðgangast, væntanlega sumpart vegna skorts á eftirfylgni eða refsingum af hálfu fjármálaráðuneytisins. Þessi linkind litast að sjálfsögðu af aðstæðum, en á þessu tímabili skilaði ríkissjóður miklum afgangi, sem var tilkominn vegna mikillar aukningar á skatttekjum. Þó verður einnig að geta þess að verðbólgan gerði það að verkum að það var erfitt að ákveða raunútgjöld í framtíðinni, án þess að vita um þróun verðlags. Það breytir þó því ekki að reglunni var fylgt eftir. Ef eftirfylgni reglunnar er svo miklum vandkvæðum bundin, að framkvæmd hennar er nánast ómöguleg, þá getur hún varla verið heppileg til að byrja með. Þó áttu sveitafélög enn erfiðar með að hemja útgjöld sín, enda voru þau ekki búin að taka upp neina reglu⁴¹.

5.2. Tekjur hins opinbera

Þróun helstu breytna í ríkisfjármálum gefur sterkar vísbendingar um virkni sjálfvirku stefnunnar. Tekjur ríkissjóðs, að gefnum föstum skatthlutföllum sem hafa ekki mjög truflandi áhrif á framleiðslu, eiga að fylgja hagsveiflunni nokkuð nákvæmlega vegna

³⁸ sjá mynd 4.1

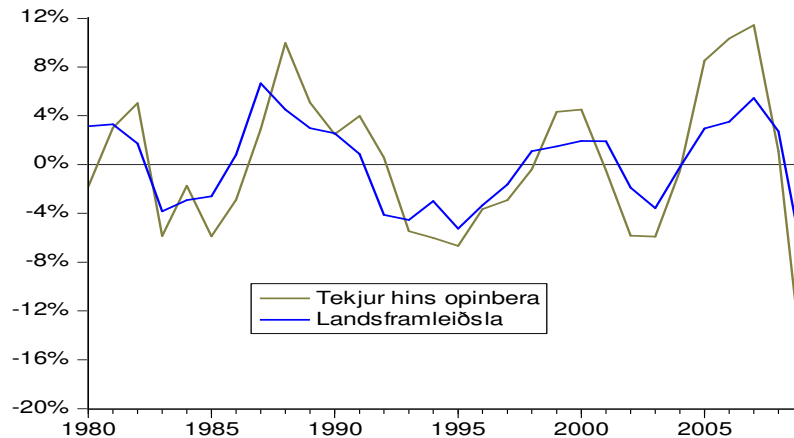
³⁹ Peningamál, 2010, bls 47-48

⁴⁰ Sjá, Peningamál, nóvember 2010, bls 47-48

⁴¹ Sjá vefrit fjármálaráðuneytisins, 2007

Þess að aukin framleiðsla skilar af sér hærri skattstofnum. Á eftirfarandi mynd sést að þetta er tilfellið á Íslandi frá 1980⁴².

Mynd 5.2: Tekjur hins opinbera



Frávík frá leitni fyrir tekjur hins opinbera og landsframleiðslu á tímabilinu 1960-2009. Staðvirk með verðvísitölu landsframleiðslu, 2000=100. Heimild: Hagstofa Íslands

Mikil fylgni þessara stærða við hagsveifluna er eðlileg, en athyglisvert er að fylgnin eykst mikið með árunum og nær hámarki á síðasta tímabili. Ekki er mikill munur á 4. og síðasta gildinu, sem þýðir að fylgnin hefur lítið breyst á seinni hluta 10. áratugarins. Það hjálpar einnig að skoða bein tengsl milli hagvaxtar og tekjuaukningar (eða taps) ríkissjóðs milli ára. Eins og búast mátti við, þá hafa tekjur hins opinbera haft jákvæða fylgni við landsframleiðslu, en hafa orðið þó nokkuð sveiflukennandi með tímanum. Þessi fylgni sést glögglega ef leitnifrávík og hagvöxtur eru borin saman við breytingar í tekjum. Fylgnin við landsframleiðslu eykst þó nokkuð með tímanum.

Almennt virðist tekjuaukningin verða annað hvort jafnmikil eða meiri en hagvöxtur, þótt undantekningar séu á þessu. Nú er það þannig að skatttekjur, sem partur af sjálfvirkri stefnu, hafa þau áhrif að þegar uppsveifla verður, vaxa ráðstöfunartekjur almennings hægar, að gefinni skattprósentu, sem dregur aftur úr

⁴² Hér er einungis notast við tölur frá 1980-2009, vegna mismunandi staðla Hagstofu Íslands (og áður Þjóðhagsstofnunar). Þetta á þó ekki að koma niður á greiningunni, enda er aðalathugunarefnið þróunin eftir 1998. Tölurnar í kafla 5, fyrir utan samneyslu, eru staðvirkar af höfundu út frá verðvísitölu landsframleiðslu árið 2000. Tölurnar fyrir þjóðhagsreikningana eru hins vegar magnvísitölur gefnar út af hagstofunni.

heildareftirspurn og þar með hagsveiflunni⁴³. Breytingar á skattkerfinu voru mjög örur á þessu tímabili, sem gerir það erfitt að meta nákvæmlega áhrif sértæku stefnunnar yfir tíma, þótt sértækar breytingar gefi ágætan möguleika á samanburði ef þær eru fáar og breytast ekki ört. Þó er það ljóst að tekjur hins opinbera jukust að raungildi, þrátt fyrir lægri skattprósentu, á árunum 2003-2008.

Tafla 5.2. Tekjur hins opinbera

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Fylgni	Lengd
1991-2002	Stjórnsmál	0.042	0.77	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.074	0.94	Langt
2003-2009	Stjórnsmál	0.103	0.97	Stutt

Staðalfrávik og fylgni við landsframleiðslu. Staðvirt með verðvísitölu landsframleiðslu, 2000=100. Heimild: Hagstofa Íslands

Sjálfvirka stefnan á tímabilinu einkennist af því að skatthlutföllum var breytt á þann hátt sem ætti að öðru óbreyttu að stuðla að minni sveiflujöfnun. Þetta ætti að veikja sjálfvirku stefnuna, ef markmiðið er að halda aftur af vexti eftirspurnar á hagnæmskeiði. Það sem gerir tilfelli Íslands sérstakt er að ríkissjóður stóð mjög sterkt og var rekinn með afgangi, þrátt fyrir aukin ríkisútgjöld. Mikið verk hafði verið unnið í því að greiða niður skuldir hins opinbera, sem var jákvæð þróun. Á meðan þetta átti sér stað var mikil uppsveifla, bankarnir voru einkavæddir og hið opinbera lagðist í miklar fjárfestingar. Á árum áður höfðu skattar oftast verið hækkaðir í uppsveiflum, ekki síst hjá vinstri stjórn⁴⁴. Á fyrri hluta tíunda áratugsins voru skattar hins vegar lækkaðir samfara fjárlagahalla, sem er kunnuglegra dæmi um hagnæmskeið. Þær aðstæður sem ríktu þarna tryggðu það hinsvegar, að skatttekjur risu þrátt fyrir minnkandi skatthlutföll. Það er mjög sennilegt að lækkun skatta hafi haft örvandi áhrif á efnahagslífið til skamms tíma, ekki síst vegna jákvæðra væntinga um framtíðartekjur. Þess vegna má ætla að hinn sveiflujafnandi þáttur þeirra hafi minnkað, að öðru óbreyttu. Þetta breytir því þó ekki að hann var svo sannarlega til staðar, því eftirspurnaraukningin var svo mikil á þessum tíma að skatttekjur hafa rekið mjög stóran fleyg í heildareftirspurn, eins og hin sterka fylgni bendir til.

⁴³ Björn R. Guðmundsson og Gylfi Zoëga, 1998, bls 125.

⁴⁴ Björn R. Guðmundsson, Gylfi Zoëga, 1998

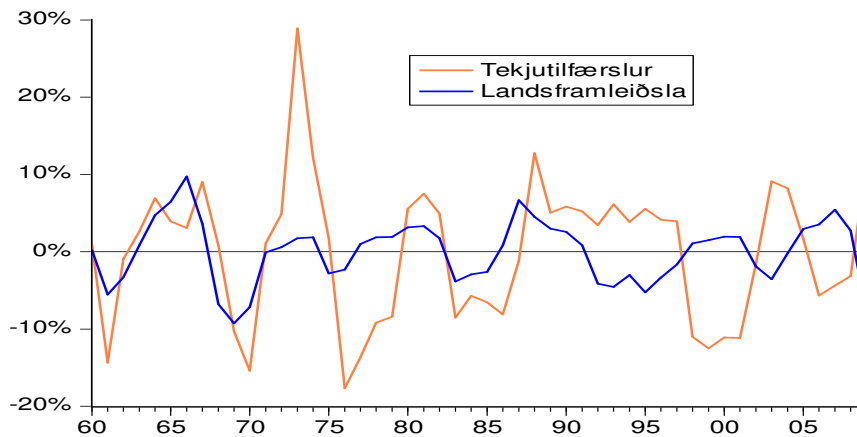
Mikilvægt er að það komi fram að jákvæðar breytingar á skattkerfinu geta skilað herra virði skatteigna í framtíðinni, jafnvel þó sé um að ræða lækkun á skatthlutföllum. Það verður ekki sagt til um það hér, hvort svo hafi verið. Ef slík lækkun er hins vegar framkvæmd í mikilli uppsveiflu getur það haft þau áhrif til skamms tíma að sveiflan magnast vegna aukinna ráðstöfunartekna og jákvæðra væntinga. Þess vegna þarf að tímasetja slíkar breytingar með mikilli varúð og þær eiga oft vel við í niðursveiflum. Þá geta þær verið ósamkvæmar í tíma.⁴⁵ Þegar ríkisstjórnin fór af stað með nokkurra ára áætlun um lækkun tekjuskatts í áföngum þá var útlit fyrir þenslu á tímabilinu, en erfitt var að sjá fyrir hversu mikil hún yrði. Hér er ekki verið að segja að ákvörðunin hafi verið hagkvæm til að byrja með, en hún var sannarlega ósamkvæm í tíma að því leyti að skaðleg skammtímaáhrif reyndust sterkari en hagstjórnaraðilar héldu í byrjun. Ekki má gleyma því að síðasti áfanginn var minnkaður um helming, í byrjun árs 2007, enda var áætlunin orðin svo tíma-ósamkvæm að ríkisstjórnin sá ekki annan kost en að hætta við að framkvæma hana til enda.

5.3. Tekjutilfærslur

Tekjutilfærslur eru mikilvægur þáttur sjálfvirku stefnunnar, rétt eins og skatttekjurnar. Þær virka þó einungis sveiflujafnandi ef þær rísa þegar aðrir þættir hagsveiflunnar fara niður og öfugt. Til skamms tíma eru tengsl milli minni framleiðslu og atvinnuleysis. Þegar atvinnuleysi eykst eyðir ríkið meiru í atvinnuleysisbætur. Tekjur þeirra sem verða atvinnulausir dragast minna saman en ella, þannig að niðursveiflan verður ekki eins kröpp og hún hefði annars verið. Það eru þó auðvitað takmörk fyrir því að hversu miklu leyti ríkið getur beitt tilfærslum því afleiðingar of hárra tekjutilfærslna geta verið ósjálfbær skuldsetning ríkissjóðs og skertur hvati fólks til að halda út á vinnumarkaðinn, til dæmis þegar atvinnuleysisbætur nálgast lágmarkslaun. Þess vegna er sveiflujöfnunin sem í þessu felst háð skorðum. Fyrirfram hefði mátt búast við því að tekjutilfærslur hefðu neikvæða fylgni við landsframleiðslu, vegna þess sem áður hefur komið fram. Sú er hinsvegar ekki raunin á Íslandi fyrr en á 10. áratugnum.

⁴⁵ sjá, 2.3

Mynd 5.3: Tekjutilfærslur hins opinbera og landsframleiðsla



Frávik frá leitni fyrir tekjur hins opinbera og landsframleiðslu á tímabilinu 1960-2009. Staðvirt með verðvísitölu landsframleiðslu, 2000=100. Heimild: Hagstofa Íslands

Tafla 5.3. Tekjutilfærslur hins opinbera

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Fylgni	Lengd
1960-1970	Bæði	0.083	0.76	Meðal
1971-1990	Stjórnmal	0.111	0.43	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	0.101	0.31	Langt
1991-2002	Stjórnmal	0.078	-0.82	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.080	-0.72	Langt
2003-2009	Stjórnmal	0.072	-0.88	Stutt

Staðalfrávik og fylgni við landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands

Þetta má rekja til tekjutengingar almannatrygginga og lítils vægis atvinnuleysisbóta í tilfærslunum, en aukið vægi atvinnuleysisbóta á síðari árum hefur unnið í hina áttina⁴⁶. Á tímabilinu 2003-2009 verður þessi fylgni nær algjör, en ástæðuna fyrir því má rekja til mjög harðrar aðlögunar hagkerfisins í lok tímabilsins, þar sem atvinnuleysið meira en tvöfaldaðist á einu ári. Tilfærslurnar uxu að sama skapi og mýktu sveifluna. Niðurstaðan er því að tilfærslur gegna hlutverki í ríkisfjármálum til að mýkja sveiflurnar. Staðalfrávik tilfærslanna eru á bilinu 5-10%, sem er almennt

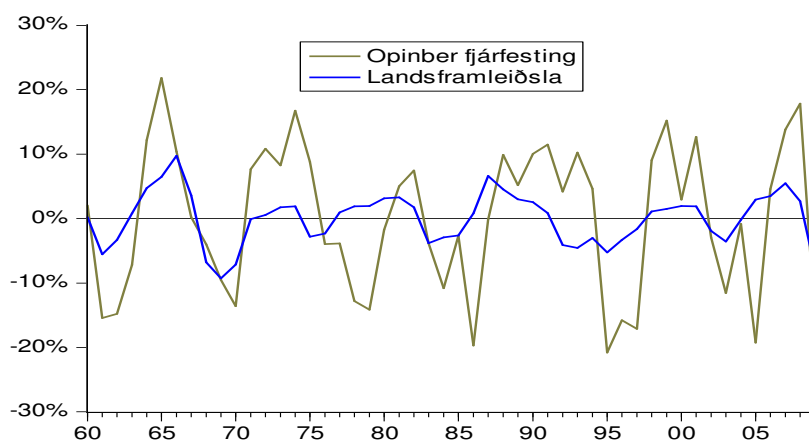
⁴⁶ Björn R. Guðmundsson og Gylfi Zoëga 1998, bls 124

ívið meiri sveifla en landsframleiðslan. Þó hafa þær sýnt enn meiri sveiflu á tímabilinu 1970 til 1975.

5.4. Opinber fjárfesting og fjármagnstilfærslur

Fjárfesting og fjármagnstilfærslur eru færðar sem fastafjárútgjöld hjá hinu opinbera. Opinber fjárfesting hefur haft staðalfrávik á bilinu 8-14 %, sem er að jafnaði minna en fjárfesting einkaaðila. Fylgnin við hagsveifluna er mest í byrjun tímabilsins, lítil á áratugunum tveimur þar eftir, en verður síðan meiri í lok þess. Athyglisvert er að fylgnin verður meiri ef árin 1991-3 eru tekin með í reikninginn, en þá fer hún úr 10% í 18%. Eftir 1998 fylgja þær hagsveiflunni, en betra hefði verið ef hið opinbera hefði nýtt niðursveiflur í fjárfestingar. Þetta sést á 67% fylgni við landsframleiðslu frá 1994.

Mynd 5.4: Opinber fjárfesting



Frávik frá leitni fyrir opinbera fjárfestingu og landsframleiðslu á tímabilinu 1960-2009. Staðvirt með verðvísitölu landsframleiðslu, 2000=100. Heimild: Hagstofa Íslands

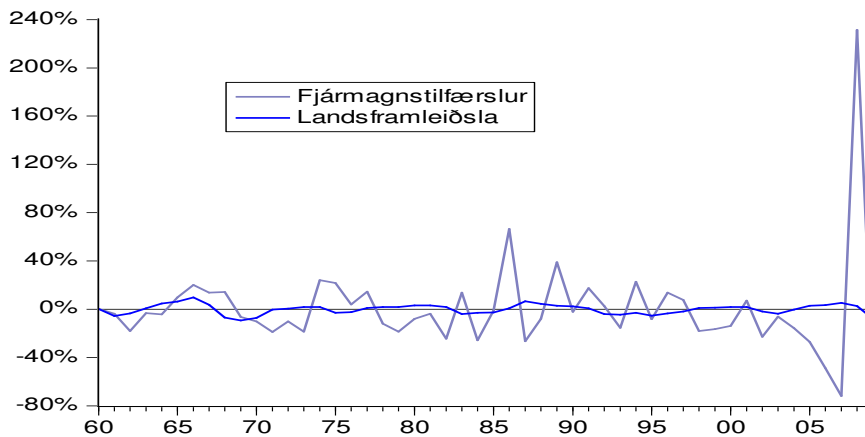
Tafla 5.4. Opinber fjárfesting

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Fylgni	Lengd
1960-1970	Bæði	0.123	0.82	Meðal
1971-1990	Stjórnómál	0.098	0.22	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	0.096	0.08	Langt
1991-2002	Stjórnómál	0.125	0.56	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.136	0.67	Langt
2003-2009	Stjórnómál	0.147	0.63	Stutt

Staðalfrávik og fylgni við landsframleiðslu. Heimild: Hagstofa Íslands

Fjármagnstilfærslur hafa verið mjög sveiflukenndar, ekki síst um miðjan 9. áratuginn. Stærsta ástæðan fyrir þessari miklu aukningu á 9. áratuginum er yfirtaka ríkisins á lánum orkuveitna 1983, 1986 og 1989⁴⁷. Tilfærslurnar eru oft þvert á hagsveifluna, enda þarf ríkið oft að grípa undir bagga hjá ýmsum stofnunum sem heyra undir það, þegar harðnar í dalnum. Langstærsta fjármagnstilfærsla tímabilsins er yfirtaka ríkissjóðs á 192,2 milljarða töpuðum kröfum hjá Seðlabanka Íslands árið 2008.

Mynd 5.5. Fjármagnstilfærslur



Frávik frá leitni fyrir opinbera fjárfestingu og landsframleiðslu á tímabilinu 1960-2009. Staðvirt með verðvísitölu landsframleiðslu, 2000=100.

Heimild: Hagstofa Íslands

Tafla 5.5. Fjármagnstilfærslur

Ár	Tegund Tímabils	Staðalfrávik	Fylgni	Lengd
1960-1970	Bæði	0.118	0.55	Meðal
1971-1990	Stjórnsmál	0.238	-0.17	Langt
1971-1993	Viðskiptasamningar	0.227	-0.09	Langt
1991-2002	Stjórnsmál	0.157	-0.12	Meðal
1994-2009	Viðskiptasamningar	0.673	0.11	Langt
2003-2009	Stjórnsmál	1.047	0.17	Stutt

Staðalfrávik og fylgni við landsframleiðslu. Staðvirt með verðvísitölu landsframleiðslu, 2000=100 Heimild: Hagstofa Íslands

⁴⁷ Þjóðhagsstofnun, Búskapur hins opinbera. Tafla 2.1.: Fjármál hins opinbera 1988-1998

6. Niðurstöður

Hér hefur verið farið yfir almenna hagþróun og þróun opinberra fjármála á tímabilinu 1998-2009 í sögulegu ljósi. Meginmarkmið ritgerðarinnar er að skoða virkni ríkisfjármálastefnu 2003-2007, en einnig að komast að því hvað olli þeirri sveiflu. Til þess hefur verið notast við Hodrick-Prescott síu, sem metur langtímaleitni á föstu verðlagi. Frávik frá þeirri langtímaleitni eru svo notuð til að varpa á skammtímahagsveiflur.

Ríkisfjármálastefnu má skipta í sérstæka og sjálfvirka stefnu. Sértek stefna snýst um skammtímaþrengingar á samneyslu, sem ætlað er að minnka hagsveiflur og stuðla þannig að jafnari hagvexti. Þessi stefna naut mikillar hylli á eftirstríðsárunum og fór jafnvel út í öfgar, en seinna kom í ljós að framkvæmd hennar eru vissar skorður settar. Þó er hún enn talin æskileg ef hún er framkvæmd á réttan hátt. Sjálfvirk stefna felst í föstum skatthlutföllum, tilfærslum og almannatryggingum. Þessi hlutföll geta orðið til þess að minnka áhrif sveiflna í gegnum áhrif þeirra á ráðstöfunartekjur.

Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

Hagsveiflunni á þessum árunum 1998-2009 má lýsa þannig að um er að ræða tvær brattar uppsveiflur og tvær niðursveiflur, önnur grunn, hin mjög djúp. Seinna hagvaxtarskeiðið er stærra en það fyrra, þ.e. frávik frá langtímaleitni eru meiri. Frávikin eru þó ekki jafn mikil og í uppsveiflunni á 7. áratuginum, vegna þess hvað sú uppsveifla var hlutfallslega stór miðað við landsframleiðslu.

Stærstu ástæðurnar fyrir hagsveiflunni 2003-2007 eru mikil einkaneysla og miklar sveiflur í fjárfestingu. Þessir þættir eru að sumu leyti tilkomnir vegna jákvæðrar langtímahagþróunar og framkvæmda sem hið opinbera ber vissa ábyrgð á, en einnig að miklu leyti vegna innflæðis fjármagns samfara nýju fyrirkomulagi í peningamálum. Ástæðan fyrir því að framleiðsluaukningin er ekki meiri miðað við aukningu einkaneyslu og fjárfestingar er að mikið af því fór í að kaupa innfluttar vörur, sem framkallaði mesta viðskiptahalla frá 1960. Magn- og verðvísitala hafa neikvæða fylgni á tímabilinu eins og oft áður í sögunni, en ástæðan er að mestu leyti sú að magnvísitalan eykst vegna aukningar einkaneyslu og fjárfestingar, en verðvísitalan heldur aftur af sér vegna þess að innflæði peninga styrkir gengið, sem

heldur aftur af verðlagsþróun innanlands. Vísitölurnar ná síðan aftur saman í niðursveiflunni, þegar verðvísitalan hækkar í kjölfar lægra gengis. Þessi þróun lítur eins út og þróun áður á tímabilinu, sem byggðist á þróun afurðaverðs, en hefur aðrar ástæður.

Niðurstöður varðandi ríkisfjármálastefnu eru að samneysla hefur að jafnaði lítið staðalfrávik miðað við hina eftirspurnarþættina. Samkvæmt gögnunum hafði hún jákvæða fylgni við landsframleiðslu og því magnað sveifluna. Hún er sjaldan og lítið undir langtímaleitni á tímabilinu 1998-2007. Niðurstaðan er því sú að sértækar hafi því ekki tekið nægilega mikið mið af efnahagsþróun. Skýrslur eftirlitsaðila styðja þetta, þannig bendir Ríkisendurskoðun á að regla varðandi fastan raunvöxt samneyslu hafi ekki náð að halda aftur af vexti hennar. Þá má nefna að sveitarfélög áttu stóran þátt í þessari aukningu samneyslu

Sjálfvirka stefnan virkaði á móti hagsveiflunni, þannig jukust skatttekjur mjög mikið og tilfærslur höfðu neikvæða fylgni við hagsveifluna. Þó ber að nefna það að ríkið lækkaði skatta á tímabilinu, sem jók ráðstöfunartekjur, að öðru óbreyttu, á tímum þegar einkaneysla var að sækja í sig veðrið. Þá má velta fyrir sér hvort þessar skattahækkanir hafi haft enn frekari áhrif á annars jákvæðar væntingar almennings, sem stuðlaði að því að einkaneyslan jókst jafn mikið og raun ber vitni.

Að lokum voru tvær tegundir fastafjárútgjalda athugaðar. Opinber fjárfesting jókst í takt við hagsveifluna, sem ætti ekki að vera skynsamlegt á uppgangstímum. Fjármagnstilfærslur lækkuðu hins vegar á meðan uppsveiflu stóð, en jukust gríðarlega þegar ríkið þurfti að taka yfir tapaðar kröfur hjá Seðlabanka Íslands 2008.

Ef ríkisfjármálastefnan er metin í heild, þá má segja að sama mynstur og áður hafi verið uppi á teningnum. Sértækar aðgerðir magna hagsveifluna upp, en sjálfvirk stefna vinnur á móti henni. Skattalækkunirnar héldu þó aftur af virkni sjálfvirku stefnunnar ásamt því að skapa jákvæðar væntingar. Þessi heildarþróun var óheppileg vegna þess hversu mikill uppgangurinn var.

Viðauki⁴⁸

Helstu efnahagsaðgerðir og tíðindi, sem vitnað er í textanum á tímabilinu 1998-2009

1999: Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks heldur áfram samstarfi.

2001: Seðlabankinn tekur upp verðbólguþröskulmörk

2002: Leyfi veitt til virkjunar við Kárahnjúka, undirbúningur einkavæðingar bankanna hefst. Tekjuskattur á fyrirtæki lækkaður, úr 30-% í 18% á lögaðila, úr 38% í 26% á samlags-og sameignafélög.

2003: Búnaðarbanki og Landsbanki einkavæddir að fullu. Ríkisstjórnin heldur áfram samstarfi.

2004: Seðlabankinn byrjar að hækka stýrivexti.

2005: Tekjuskattur á einstaklinga lækkaður um 1% úr 25,75% í 24,75%

2006: Tekjuskattur á einstaklinga lækkaður um 1% úr í 23,75%

2007: Ný ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar tekur til valda. Tekjuskattur á einstaklinga lækkaður um 1% í 22,75% eftir að hætt var við fyrirhugaða 2% lækkun.

2008: Allir þrjú viðskiptabankarnir falla.

2009: Ný ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs tekur til valda.

⁴⁸ Heimild: Efnahagsannálar fjármálaráðuneytis og þjóðhagsstofnunar (1998-2009).

Heimildir

Björn R. Guðmundsson og Gylfi Zoëga. (1998). *Fjármálastefna íslenskra stjórnvalda 1960-1968*. Fjármálatíðindi, 45(2), bls. 121-135. Ritstjórar: Birgir Ísl. Guðmundsson og Stefán J. Stefánsson. Reykjavík, Ísland: Seðlabanki Íslands.

Blanchard, Olivier. og Fischer, Stanley. (1989). *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge, Massachusetts: The M.I.T. Press.

Blanchard, Olivier. (2009). *Macroeconomics, Fifth Edition*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education, Inc.

Fjármálaráðuneytið. (2007). Vefrit fjármálaráðuneytisins, 18. október 2007. Sótt 2. desember 2010 á www.fjarmalaraduneyti.is/media/FJR.IS/Vefrit_fjr_181007.pdf. Reykjavík, Ísland: Fjármálaráðuneytið.

Fjármálaráðuneytið (2010). *Annáll efnahagsmála, 2002-2009.*, sótt 20. október 2010 á http://www.fjarmalaraduneyti.is/utgefid_efni/annallefnahagsmala/. Reykjavík, Ísland: Fjármálaráðuneytið.

Friedman, Milton. (1968). *The Role of Monetary Policy*. The American Economic Review, 58(2), bls. 1-17. American Economic Association.

Illugi Jökulsson (2003). *Ísland í aldanna rás 1900-2000*. Reykjavík, Ísland: JPV útgáfa.

Jones, Charles I. (2008). *Macroeconomics*. New York, N.Y: W.W.Norton & Company Inc.

- Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York, N.Y: Palgrave Macmillan.
- Marías Þ. Gestsson, Tryggvi Þ. Herbertsson. (2005) *Fiscal policy as a stabilizing tool: Iceland's path from repression through eruption*. Reykjavík, Ísland: Hagfræðistofnun H.Í.
- OECD. (2010). *Economic surveys – Iceland, vol 2006/14*. París, Frakkland: OECD Publishing.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, 1.bindi*. Reykjavík, Ísland: Rannsóknarnefnd Alþingis.
- Samtök Atvinnulífsins (1996). <http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/3698/>. Sótt 5 janúar 2010.
- Seðlabanki Íslands (2010). Peningamál, 2010 (4). Reykjavík, Ísland: Seðlabanki Íslands.
- Sigurður Snævarr. (1995). *Haglýsing Íslands*. Reykjavík, Ísland: Mál og Menning.
- Stjórnarráð Íslands. (2003). *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks*. Sótt 20. október 2010 á <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/138>.
- Þjóðhagsstofnun. *Búskapur hins opinbera 1990-1998*. (1999). Reykjavík, Ísland: Þjóðhagsstofnun.