

# Ísland 2009

## Stöðuskýrsla

---



Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands  
Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

# Ísland 2009

Stöðuskýrsla

Unnin fyrir forsætisráðuneytið



Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands  
Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

**Ritstjórn:**

Gunnar Haraldsson  
Magnús Árni Magnússon

**Skýrslugerð:**

Arnaldur Sölvi Kristjánsson  
Auðunn Arnórsson  
Gunnar Haraldsson  
Kolbeinn Stefánsson  
Magnús Árni Magnússon  
Ragna Benedikta Garðarsdóttir  
Sveinn Agnarsson

**Umbrot:**

Sóley Lúðvíksdóttir

**Október 2009**

## Efnisyfirlit

INNGANGUR.....	7
1. ATVINNULÍF.....	8
1.1 Íslenska þjóðin .....	8
1.1.1 Mannfjöldaþróun .....	9
1.1.2. Byggðaðróun.....	12
1.1.3. Búferlaflutningar til og frá Íslandi .....	15
1.1.4. Niðurstaða.....	18
1.2. Vinnumarkaður .....	19
1.2.1. Atvinnuþátttaka .....	20
1.2.2. Samspil vinnu og heimilis.....	23
1.2.3. Atvinnugreinar og starfsstéttir.....	28
1.2.4. Atvinnuleysi.....	32
1.2.5. Niðurstaða.....	40
1.3. Breytingar í umgjörð efnahagslífsins 1990-2009 .....	41
1.3.1. Inngangur .....	41
1.3.2. Einkavæðing og afreglun.....	42
1.3.3. Niðurstaða.....	47
1.4. Fjárfestingar yfir landamæri.....	48
1.4.1. Erlendar fjárfestingar á Íslandi.....	48
1.4.2. Íslenskar fjárfestingar erlendis.....	51
1.4.3. Niðurstaða.....	55
1.5. Niðurstöður og samantekt .....	55
2. SAMFÉLAG.....	59
2.1. Hagvöxtur.....	59
2.1.1. Þróun hagvaxtar .....	59
2.1.2. Landsframleiðsla og þjóðarframleiðsla.....	60
2.1.3. Samsetning hagvaxtar .....	61

2.1.4. Hlutur atvinnugreina í hagvexti.....	65
2.1.5. Niðurstaða.....	68
2.2. Framleiðni .....	70
2.2.1. Niðurstaða.....	73
2.3. Aðrar hagstærðir .....	74
2.3.1. Einkaneysla.....	74
2.3.2. Fjárfestingar .....	76
2.3.3. Skuldastaða heimilanna .....	78
2.3.5. Niðurstaða.....	79
2.4. Hið opinbera.....	80
2.4.1. Afkoma ríkissjóðs .....	80
2.4.2. Sveitarfélög .....	83
2.4.3 Skattar á einstaklinga.....	85
2.4.4. Tekju- og eignarskattar fyrirtækja.....	89
2.4.5. Hagstjórn.....	90
2.4.6 Niðurstaða.....	92
2.5. Lífsgæði .....	93
2.5.1. Efnisleg lífsgæði.....	93
2.5.2. Fjárhagsþrengingar .....	95
2.5.3. Tekjuskipting á Íslandi.....	96
2.5.4. Tekjutilfærslur hins opinbera.....	101
2.5.5. Fátækt .....	104
2.5.6. Velferð.....	105
2.5.7. Umhverfið .....	112
2.5.8. Niðurstaða.....	116
2.6. Menntun .....	118
2.6.1. Hærri námsstig.....	119



2.6.2. Grunnskólinn.....	129
2.7 Lífgildi .....	133
2.7.1. Lífgildamælingar Ingleharts, European Values Study.....	133
2.7.2. Lífgildamælingar Schwartz, European Social Survey.....	138
2.7.3. Lífgildi og velsæld .....	141
2.8. Jafnrétti .....	145
2.8.1. Jafnt fjárhagslegt sjálfstæði kvenna og karla .....	145
2.8.2. Samhæfing fjölskyldu- og atvinnulífs .....	149
2.8.3. Jöfn aðkoma kvenna og karla að ákvarðanatöku.....	149
2.8.4. Útrýming kynbundins ofbeldis og mansals .....	152
2.8.5. Útrýming kynbundinna staðalmynda.....	153
2.8.6. Kynjasamþætting utanríkisstefnu og stefnu í þróunarmálum.	155
2.8.7. Réttarbætur fyrir samkynhneigða.....	155
2.8.8. Jafnréttisstarf og kreppan .....	157
2.9. Siðrof .....	158
2.9.1. Félagsauður .....	159
2.9.2. Traust til stofnana .....	161
2.9.3. Traust til samborgara .....	165
2.9.4. Afbrot .....	167
2.9.5. Niðurstaða.....	169
2.10 Niðurstöður og samantekt.....	170
3. STAÐA Á ALPJÓÐAVETTvangi .....	178
3.1. Inngangur um Ísland í alþjóðasamfélaginu 1989-2009.....	178
3.1.1. Viðskipti Íslands við útlönd .....	178
3.2. Tengslin við næstu grannríki .....	181
3.2.1. Norðurlönd.....	181
3.2.2. Bretland.....	184

3.3. Tengslin við Evrópu .....	186
3.3.1. Evrópusambandið .....	186
3.3.2. Meginlandstengsl: Þýskaland, Frakkland, Benelux, A-Evrópa, Rússland .....	191
3.3.3. Eyrstrasaltsráðið, Evrópuráðið, ÖSE .....	194
3.4. Tengslin vestur um haf .....	195
3.4.1. Bandaríkin .....	195
3.4.2. Kanada .....	196
3.5. Tengslin við hinn víðari umheim .....	197
3.5.1. A-Asía .....	197
3.5.2 Aðrir heimshlutar .....	200
3.5.3 Alþjóðastofnanir .....	202
3.6. Niðurstöður, samantekt og stöðumat .....	205
4. NIÐURSTÖÐUR OG LOKAORÐ .....	207
HEIMILDIR .....	213
VIÐAUKAR .....	222
Viðauki 1 - Tillögur nefndar Evrópusambandsins jafnrétti kynjanna á tímum efnahagskreppu .....	222
Viðauki 2. - Tillögur vinnuhóps um jafnrétti kynjanna á tímum efnahagskreppu .....	223

## INNGANGUR

Í júní 2009 fól forsætisráðuneytið Félagsvísindastofnun og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að vinna stutta stöðuskýrslu um íslenskt samfélag. Hér er afrakstur þeirrar vinnu. Í stuttri skýrslu er erfitt að gera annað en skauta létt yfir þetta viðamikla viðfangsefni, auk þess sem það er ljóst að aldrei verður hægt að tæpa á öllum kimum samfélagsins. Engar frumrannsóknir voru unnar fyrir skýrslu þessa, heldur var aðeins byggt á því efni sem er þegar til staðar. Reynt hefur verið að setja efnið sem mest fram á myndrænu formi til að auka læsileika þess. Ljóst er af þessari vinnu að mikið skortir á að til staðar séu upplýsingar til að fá þokkalega fullnægjandi mynd af þróun íslensks samfélags á því tímabili sem um ræðir, sem er síðastliðin 20 ár, eða 1989-2009. Það er von okkar sem að þessu stöndum að þessi skýrsla verði hvati til þess að efla slíkar rannsóknir, svo fylgjast megi betur með vegferð íslensks samfélags út úr þeim þrengingum sem þjóðin býr við í kjölfar efnahagshrunsins síðasta haust og þess pólitíska óróleika sem hefur fylgt í kjölfarið. Viðfangsefni íslenskra ráðamanna næstu misserin eru tröllaukin. Það er einnig von skýrsluhöfunda að skýrsla þessi geti verið ákveðinn grundvöllur og leiðarljós í þeirri vinnu.

Við viljum að lokum þakka þeim fjölmörgu sem lásu skýrsluna yfir á vinnslustigi og lögðu til efni og vinnu gagnlegar athugasemdir og ábendingar. Endanleg útgáfa skýrslunnar er þó vitaskuld á ábyrgð ritstjóra.

September 2009

Gunnar Haraldsson

Magnús Árni Magnússon

# 1. ATVINNULÍF

## 1.1 Íslenska þjóðin

Undanfarin misseri hefur íslenska þjóðin gengið í gegnum einhverja örlagaríkustu atburði frá lýðveldisstofnun. Í kjölfar mikils góðæris, þegar heimurinn virtist standa íslenskum fjárfestum opinn og eignir íslendinga uxu jafnt og þétt í verði, varð algert hrun á örfáum vikum í október 2008. Eignaverð brann upp, stærstu fyrirtæki landsins urðu gjaldþrota, gjaldmiðillinn hrapaði í verðgildi<sup>1</sup> og ríkisvaldið þurfti að taka yfir megnið af íslensku bankakerfi til að halda greiðslumiðlun í landinu virkri. Fáum vikum eftir hrunið var leitað ásjár Alþjóða gjaldeyrissjóðsins um aðstoð við að koma landinu á réttan kjöl. Á sama tíma lenti íslenska ríkið í alvarlegum deilum við tvö nágrannaríki, Bretland og Holland og einangraðist í þeirri deilu þegar öll ríki Evrópusambandsins auk Noregs tóku sér stöðu með Bretum og Hollendingum í deilunni. Þessi deila, sem enn er óleyst, hefur síðan flækst fyrir því að alþjóðasamfélagið taki hugheilan þátt í endurreisnarstarfinu á Íslandi.

Þetta erfiða ástand leiddi til mikils óróleika í stjórnámálum landsins sem varð til þess að ríkisstjórn Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks hrökklaðist frá völdum í lok janúar 2009 og við tók minnihlutastjórn Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar, græns framboðs. Boðað var til alþingiskosninga í apríl, en í þeim hlutu ríkisstjórnarflokkarnir meirihluta og sömdu um áframhaldandi samstarf.

Þessar miklu hræringar hafa haft gríðarleg áhrif á íslenskt atvinnulíf og samfélag og er skýrsla þessi tilraun til að leggja mat á umfang þeirra í ljósi þróunarinnar síðustu 20 árin eða svo. Í fyrsta hluta er horft sérstaklega á íslenskt atvinnulíf í ljósi lýðfræðilegrar þróunar þjóðarinnar, á vinnumarkaðinn, breytingar sem orðið hafa í umgjörð atvinnulífsins og fjárfestingar yfir landamæri og lagt mat á áhrif efnahagshrunsins á þessa þætti.

Í öðrum hluta er samfélagið sjálft sett undir smásjána og horft til þátta eins og efnahagslífs, lífsgæða, menntunar, lífsgilda, jafnréttismála og jafnframt varpað fram spurningunni um s.k. siðrof, sem hefur verið áberandi í umræðu undanfarinna mánaða.

Í þriðja hluta er staða landsins á alþjóðavettvangi vegin og metin og farið í gegnum samskiptin við þær þjóðir helstar og helstu alþjóðastofnanir sem Íslendingar eru í tengslum við eða taka þátt í.

---

<sup>1</sup> Sú þróun hafði þó hafist nokkru fyrr.

Í fjórða hluta eru niðurstöður dregnar saman og velt upp spurningum um hvaða mögulega lærdóm megi draga af þróuninni.

### 1.1.1 Mannfjöldaþróun

Mikið hefur verið gert úr mögulegum fólksflótta í kjölfar efnahagshrunsins og er þá gjarnan vísað í nýlega reynslu Færeyinga í þeim efnum. Fólksflótti er raunverleg ógn við þær aðstæður sem eru uppi í íslensku þjóðfélagi sem getur haft umtalsverð áhrif á þá endurreisn sem þegar er hafin.

Það er ómögulegt að segja með nokkurri vissu hvort fólksflótti mun breyta á. Þar skiptir miklu hvernig stjórnvöldum tekst að leysa á vandanum, þ.e. hvernig þeim tekst að verja lífskjör fólks, hvort fólk telji að úrlausnir stjórnvalda séu réttlátar, og hversu vel þeim tekst að telja kjark í fólk og sannfæra hinn almenna borgara um að endurreisn íslensks þjóðfélags sé fórnanna virði. Þá skiptir efnahagsástand annara ríkja einnig máli. Það er viðbúið að önnur ríki verði fljótari að ná sér upp úr þeirri kreppu sem nú steðjar að heimsbyggðinni og þegar það gerist er hætt við að fólksflutningar frá Íslandi aukist.

Hægt er að meta þá þróun sem þegar er orðin, setja hana í víðara samhengi mannfjöldaþróunar og búsetumynstra, og leggja út af þeim. Þessum kafla er þannig skipt í þrjá hluta. Í fyrsta hluta er gerð grein fyrir almennri mannfjöldaþróun. Í öðrum hluta er fjallað um byggðapróun á Íslandi. Í þriðja hlutanum er svo ítarlega gerð grein fyrir fólksflutningum til og frá Íslandi og lagt mat á hvort þróunin gefi tilefni til umræðu um fólksflótta.

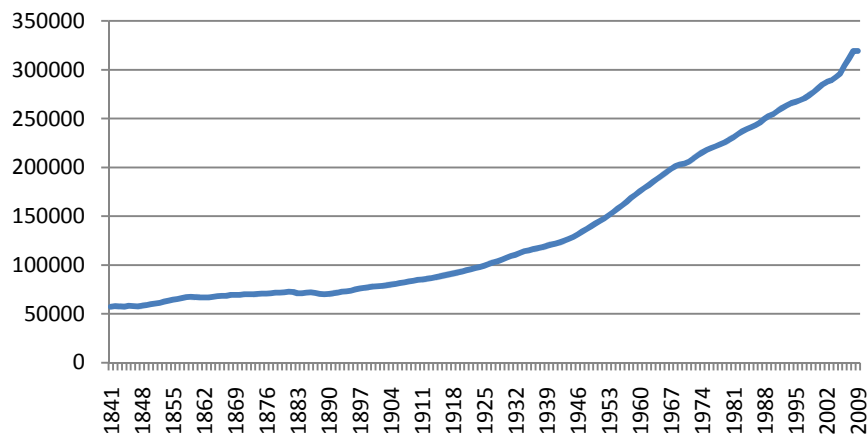
Á mynd 1.1.1 sjáum við miðársmannfjölda á Íslandi frá 1841 til 2009. Heildarmyndin er sú að íbúum Íslands hefur fjölgað jafnt og þétt á tímabilinu. Á milli ára 2008 og 2009 fækka íbúum á Íslandi í fyrsta sinn síðan 1889 (en þá fækkaði íbúum um 72 á milli ára, úr 70.436 í 70.364). Á milli 2008 og 2009 fækkaði íbúum landsins um 109 (eða úr 319.355 í 319.246). Þessi fækkun nemur 0,00034% af íbúafjölda landsins um mitt ár 2008. Það eru tíðindi í sjálfu sér að íbúum landsins skuli fækka á milli ára í fyrsta sinn í um 120 ár. Það er hinsvegar hæpið að líta á svo litla fækkun sem merki um að brostinn sé á landflótti. Þó er vert að hafa í huga að enn er stutt frá hruni íslenska efnahagslífsins og aðeins hluti af afleiðingunum eru komnar fram. Það getur því brugðið til beggja vona.

Það er sammerkt með öllum ríkjum OECD að fæðingartíðni þeirra hefur lækkað á undanförunum áratugum og meðalaldur hækkað (OECD, 2009).<sup>2</sup> Ísland er engin undantekning hvað það varðar, eins og kemur fram í myndum 1.2 og 1.5, nema að því leyti að umrædd þróun hefur verið seinni hér en annarsstaðar og því er Ísland á

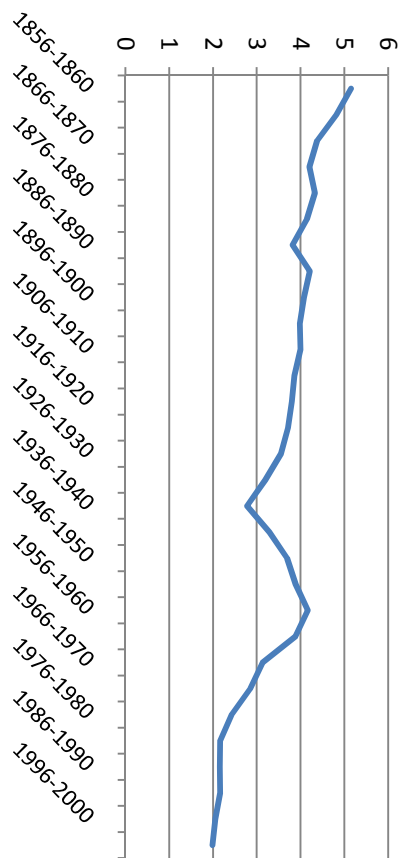
<sup>2</sup> Þó víða hafi fæðingartíðnin aukist aftur lítillega frá árinu 2002 (OECD, 2009).

meðal frjósamari ríkja innan OECD. Á myndinni má einnig sjá merki um hina svokölluðu „baby boom“ kynslóð, eða eftirstriðsárakynslóðina, sem fæddist á 5. og 6. áratug 20. aldarinnar, en sú kynslóð var umtalsvert fjölmennari en þær kynslóðir sem komu bæði á undan og eftir henni. Fámenni kynslóðanna á eftir er orsök hinnar svokölluðu “lýðræðilegu tímasprengju” sem vísar í að hlutfall eftirlaunaþega verður það hátt samanborið við hlutfall launafólks að annaðhvort verður að skera niður lífeyri, hækka eftirlaunaaldur, eða leggja nær óbærilega þungar byrðar á launafólk til að halda uppi lífskjörum eldri borgara (OECD, 2007). Þetta á þó sérstaklega við í löndum þar sem um er að ræða gegnumstreymislífeyriskerfi, en síður við hér á landi, þar sem slíkt kerfi er ekki fyrir hendi. Áhrif eftirstriðsárakynslóðarinnar má sjá á mynd 1.1.5 sem sýnir hvernig framfærsluhlutfallið hefur þróast frá 6. áratug síðustu aldar og fram til 2005. Með framfærsluhlutfalli er átt við þann aldurshóp sem ekki er á vinnualdri (19 ára og yngri og 65 ára og eldri) sem hlutfall af fólki á vinnualdri. Áhrif umræddrar kynslóðar koma fram í hækkingu framfærsluhlutfallsins fram að 8. áratugi síðustu aldar. Síðan þá hefur framfærsluhlutfallið lækkað við það að umrædd kynslóð fór út á vinnumarkaðinn. Þá hélt hlutfallið áfram að lækka fram til 2005, og skýrist það sennilega að mestu af minkandi frjósemi (sjá mynd 1.1.3) sem þýðir að hlutfall fólks undir vinnualdri hefur farið minnkandi. Hér verður að hafa í huga að myndin endar árið 2005, en það er í raun ekki fyrr en 2007 að fyrstu árgangar eftirstriðsárakynslóðarinnar fara á eftirlaun að einhverju marki.

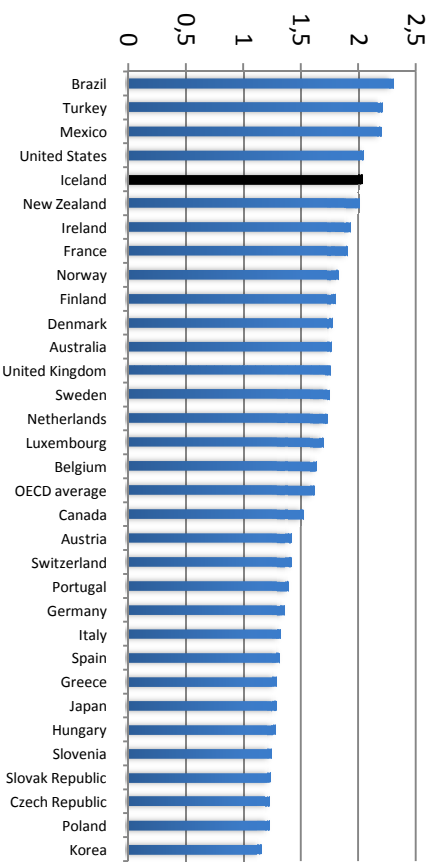
**Mynd 1.1.1: Miðársmannfjöldi (Heimild: Hagstofa Íslands)**



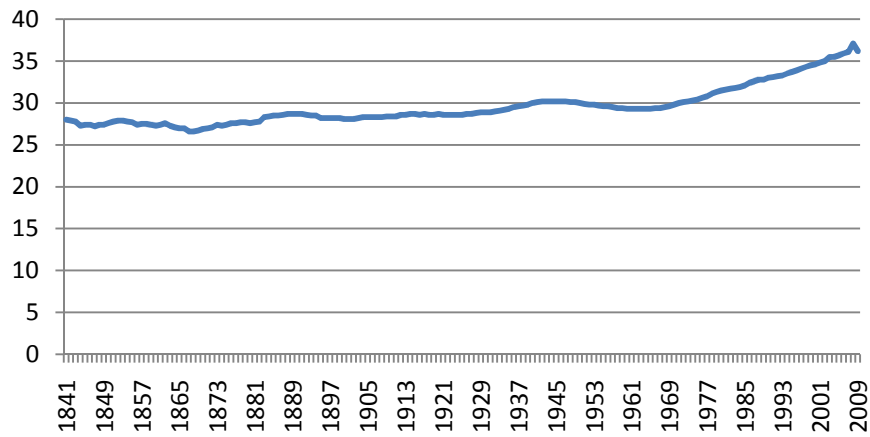
**Mynd 1.1.2: Lífandi fædd börn á ævi hverrar konu (Heimild: Hagstofa Íslands)**



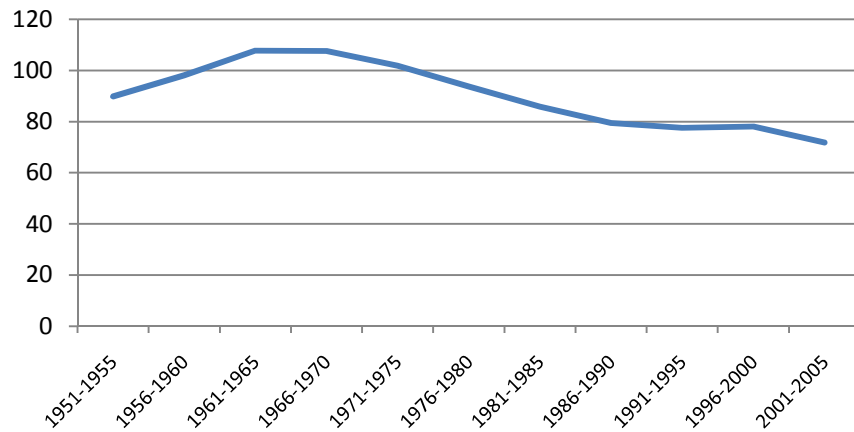
**Mynd 1.1.3: Frjósemi 2004 - (Heimild OECD)**



Mynd 1.1.4: Meðalaldur Íslendinga (Heimild: Hagstofa Íslands)



Mynd 1.1.5: Framfærsluhlutfall (Heimild: Hagstofa Íslands)



### 1.1.2. Byggðapróun

Ísland er sérstakt fyrir þær sakir að meira en helmingur íbúa landsins býr í einum þéttbýliskjarna, en slíkt búsetumynstur heyrir til undantekninga í hinum Vestræna heimi (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson, 2005). Þetta má sjá á mynd 1.1.6 sem sýnir einnig að það hlutfall íbúa landsins sem býr á höfuðborgarsvæðinu hefur verið að hækka á andanförunum árum. Þá er ljóst að fólksfjöldaþróun á öðrum landssvæðum hefur ekki verið á einn veg (mynd 1.1.7). Almennt hefur fólki verið



að fjölga á Norðurlandi Eystra, Suðurlandi, Suðurnesjum, og Vesturlandi. Á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra hefur fólki hinsvegar verið að fækka.

Þróunin á Austurlandi er afar áhugaverð, en þar fækkar fólki framanaf tímabilinu en fjölgaði svo mjög ört eftir miðjan fyrsta áratug þessarar aldar en fækkaði svo aftur nokkuð hratt eftir 2007. Þarna má greina áhrif virkjana- og álversframkvæmda á Austurlandi, en þær framkvæmdir drógu mikinn fjölda erlendra verkamanna og –kvenna til Austurlands. Stór hluti þess fólks hefur horfið aftur til sins heima eftir að framkvæmdunum lauk, og eru íbúar Austfjarða rétt um 1800 fleiri en þeir voru árið 2002, þegar þeir voru hvað fæstir.

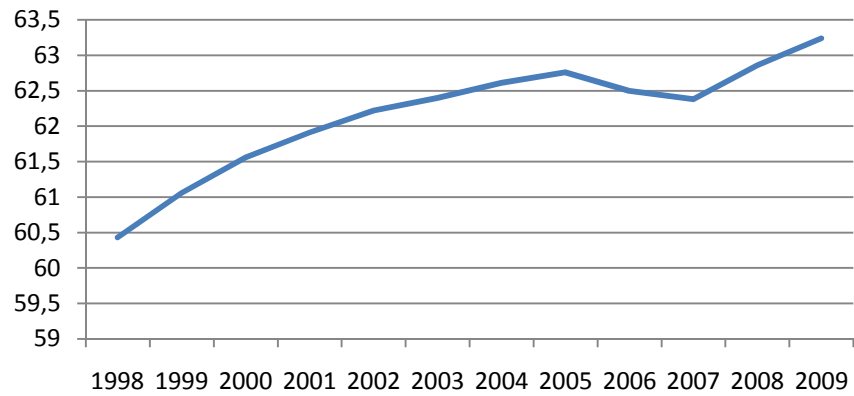
Fólkfjöldi á stöðum skýrist af fjölda þátta svo sem fæðingartíðni, lífslíkum og jafnvæginu á milli aðflutnings og brottflutnings.<sup>3</sup> Af þessum þremur þáttum er sá síðastnefndi sennilega besti mælikvarðinn á aðdráttarafl staða, því staðir sem bjóða upp á lakari starfsmöguleika eða lífskjör eru líklegir til að missa fólk (þ.e. brottfluttir eru fleiri en aðfluttir) til staða sem bjóða betur. Mynd 1.1.8 sýnir aðflutta sem hlutfall af brottfluttum á mismunandi svæðum landsins frá 1986 til 2009. Ef hlutfallið er stærra en 1 þýðir það að fleiri flytjast til svæðis en flytja frá því en hið gagnstæða á við ef hlutfallið er undir einum.

Allt tímabilið sem hér um ræðir fluttust fleiri til höfuðborgarinnar en fluttust frá henni, þó það virðist hafa breyst það sem af er þessu ári. Á Suðurnesjum voru brottfluttir ögn fleiri en aðfluttir á fyrri hluta tímabilsins, en það snerist við á þeim seinni. Eftir 2007 snerist þróunin svo við og í ár er straumurinn frá Suðurnesjum. Myndin er, í grófum dráttum, sú sama á Vesturlandi og á Suðurlandi. Á Vestfjörðum var straumurinn frá svæðinu öll árin frá 1986 til 2007. 2008 varð hinsvegar breyting á og það sem af er þessu ári hafa fleiri flutt til Vestfjarða en frá þeim. Svipaða sögu má segja um Norðurland vestra, nema að svipað margir hafa flutt til svæðisins og fluttu frá því það sem af er þessu ári. Almennt hefur straumurinn verið frá Norðurlandi eystra á umræddu tímabili, ef undanskilin eru 3 ár þar sem aðfluttir hafa verið a.m.k. jafn margir og brottfluttir. Á Austurlandi hafa brottfluttir verið umtalsvert fleiri en aðfluttir stærstan hluta tímabilsins frá 1986, ef undan eru skilin framkvæmdarárin frá 2002 til 2007.

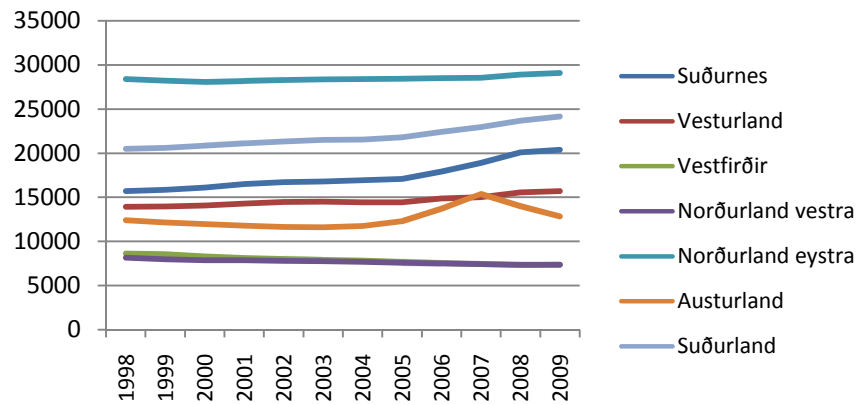
---

<sup>3</sup> Innviðir, samgöngur og þjónusta skipta vitaskuld einnig máli, sbr. rannsóknir Vífils Karlssonar og haustskýrslu HHÍ, Byggðir og búseta.

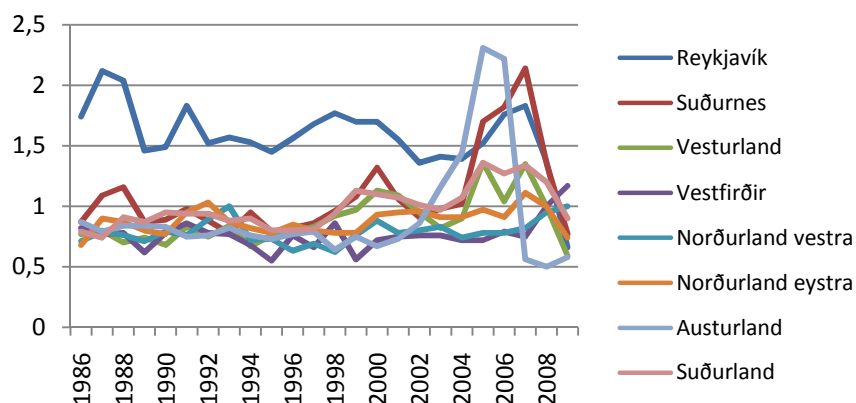
**Mynd 1.1.6: Íbúar höfuðborgarsvæðisins sem hlutfall íbúa landsins**



**Mynd 1.1.7: Fólkfjöldapróun eftir landssvæðum 1998-2009 - (Heimild: Hagstofa Íslands)**



**Mynd 1.1.8: Aðfluttir sem hlutfall af brottfluttum eftir svæðum 1986-2009 (Heimild: Hagstofa Íslands)**



### 1.1.3. Búferlaflutningar til og frá Íslandi

Eitt af því sem einkenndi undanfarin ár á Íslandi var hröð fjölgun innflytjenda, eins og má sjá á myndum 1.1.9 og 1.1.12. Hlutfall erlendra ríkisborgara er þó í lægri kantinum þegar við berum okkur saman við hin OECD ríkin (mynd 1.11). Myndin sýnir tölur fyrir hin löndin frá 2006 og tölur fyrir Ísland frá bæði 2006 og 2009. Að þeirri forsendu gefinni að innflytjendum hafi ekki fækkað í hinum OECD löndunum bendir myndin til þess að þrátt fyrir öra fjölgun erlendra ríkisborgara á Íslandi á undanförunum árum sé hlutfallið enn frekar lágt hér á landi. Pólverjar hafa verið langsamlega stærsti innflytjendahópurinn á Íslandi á undanförunum árum (mynd 1.1.12).

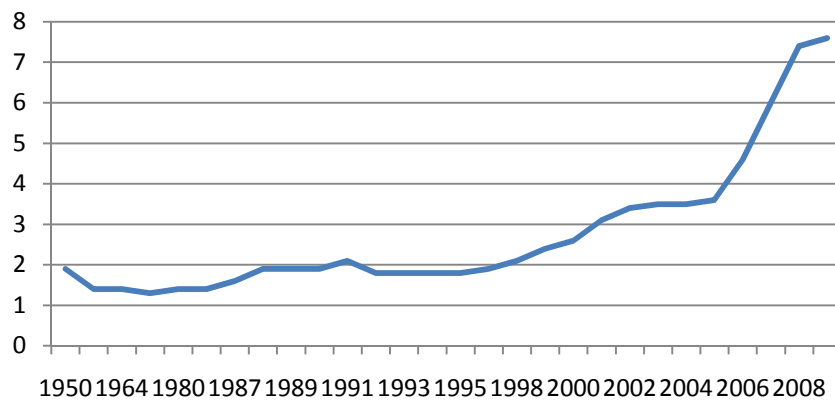
Fljótlega eftir hrun íslensku bankanna fóru að berast fréttir að því að erlendir ríkisborgarar væru að flýja land í umvörpum „með búslóðina í skottinu“, eins og það var orðað í einum fjölmiðli (Landflótti með norrænu, 2009). Mynd 1.1.13<sup>4</sup> gefur vísbendingu um þetta. Frá 1986 hefur erlendum ríkisborgurum á Íslandi fjölgað um 25.936 (þ.e. aðfluttir umfram brottflutta). Þar af fjölgaði um 20.214 frá og með árinu 2000. Á fyrsta ársfjórðungi 2009 gerðist það hinsvegar að erlendum ríkisborgurum fækkaði í fyrsta sinn frá 1992. Á þeim ársfjórðungi fækkaði íbúum með erlent ríkisfang um 317 og ef við gefum okkur að það haldist óbreytt hina þrjá fjórðunga ársins stefnir í að erlendum ríkisborgurum fækki um 1268 á þessu ári. Þetta er auðvitað varlega áætlað, en jafnvel þó sú áætlun væri tvöfölduð og tekið

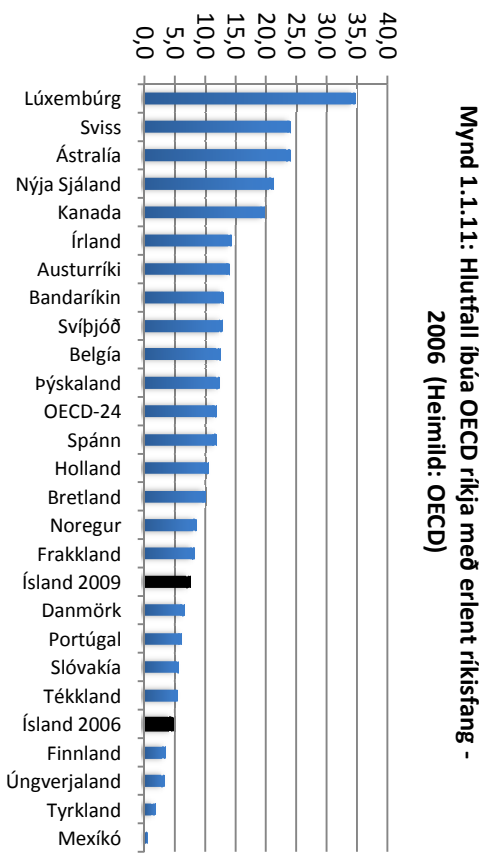
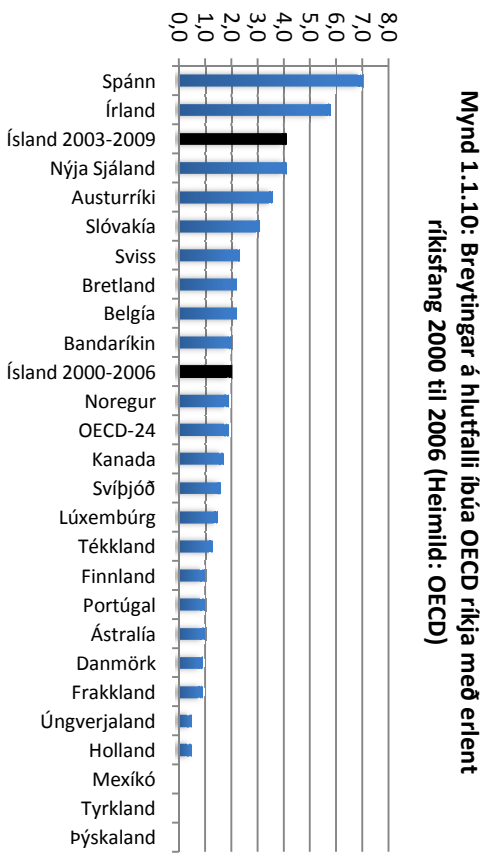
<sup>4</sup> Tölurnar fyrir árið 2009 eru áætlaðar á grundvelli talna fyrir fyrsta ársfjórðung ársins og sú forsenda gefin að fjöldinn yrði sá sami á hinum þremur fjórðungum ársins. Þessi forsenda verður að teljast hæpin og því má ætla að brottflutningar fólks séu vanáætlaðir á þessari mynd.

væri tillit til þeirra 7131 einstaklinga sem hafa fengið íslenskt ríkisfang frá 1991 er ljóst að enn býr umtalsverður hópur af erlendum uppruna á Íslandi.

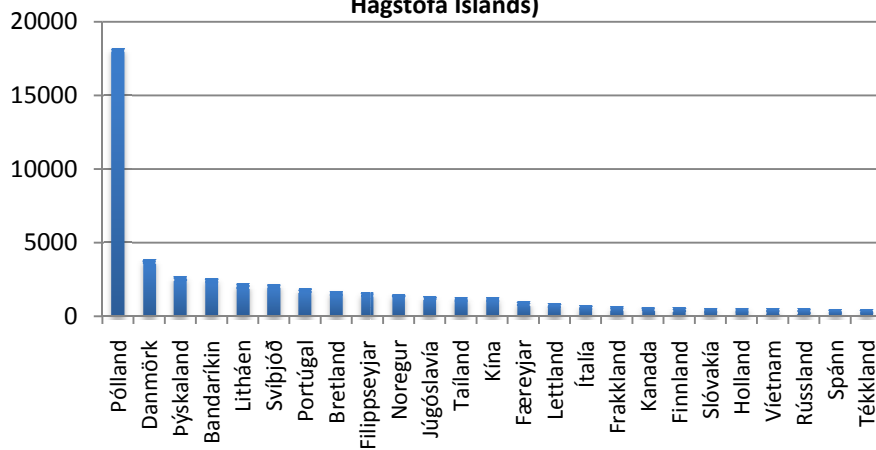
Það er athyglivert að aðflutningur Íslendinga umfram brottflutning hefur verið neikvæður flest árin frá 1986, þ.e. fleiri flytjast frá Íslandi en koma aftur heim. Á heildina lítið hafa 9940 íslenskir ríkisborgarar flust frá landinu umfram þá sem hafa flutt aftur heim. Það sem meira er, þrátt fyrir hagsæld undanfarinna ára hefur fjöldi þeirra sem flytja heim aðeins verið meiri en fjöldi brottfluttra tvö ár það sem af er þeim áratug sem nú er að líða (62 árið 2000 og 118 árið 2005). Það skal þó ekki gera lítið úr því að brottflutningur íslenskra ríkisborgara hefur aukist frá því að bankakreppan svokallaða brast á.

**Mynd 1.1.9: Hlutfall (%) íbúa landsins með erlent ríkisfang - 1950 til 2009 (Heimild: Hagstofa Íslands)**

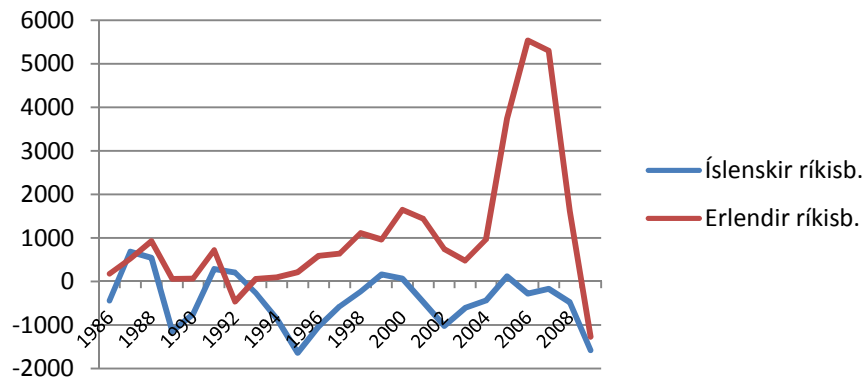




**Mynd 1.1.12: Aðfluttir eftir uppruna, frá 1986-2009 (Heimild: Hagstofa Íslands)**



**Mynd 1.1.13: Aðfluttir umfram brottflutta 1986-2009, heildarfjöldi sundugreint eftir ríkisfangi (Heimild: Hagstofa Íslands)**



#### 1.1.4. Niðurstaða

Gögnin sem greint er frá í þessum kafla benda til þess að enn sé umtalsverður hópur erlendra ríkisborgara búsettir á Íslandi. Það getur leitt til þess að hér skapist svokölluð undirstétt sem býr við félagslega útilokun, fátækt og fordóma. Það veitur þó á samsetningu hópsins. Því er mikilvægt að kanna nánar efnahagslega og félagslega stöðu erlendra ríkisborgara á Íslandi til að meta hættuna á félagslegri útilokun og skilgreina nánar hvaða hópar innflytjenda standa verst.

Þá er ljóst að brottflutningur íslenskra ríkisborgara hefur aukist í kjölfar bankahrunsins. Þó er fátt sem bendir til þess að hér sé brostinn á almennur

landflótti og allur samanburður við Færeyjar því varhugaverður.<sup>5</sup> Til samanburðar má nefna að árin 1994-1997 einkenndust af nokkrum fólksflóttum, en þá voru brottfluttir íslenskri ríkisborgarar 4110 umfram aðflutta. Ef við gefum okkur að þróunin verði sú sama árin 2009-2012 mun íslenskum ríkisborgurum fækka um u.þ.b. 7360 á því tímabili.

Sú fækkun íbúa Íslands árið 2009 sem greint var frá í upphafi þessa kafla skýrist helst af tveimur þáttum. Auknum brottflutningi bæði íslenskra og erlendra ríkisborgara og umtalsvert minni aðflutningi síðarnefnda hópsins. Það er sennilegt að fólksflótti verði viðvarandi ógn á Íslandi næstu árin og sérstaklega þegar hagur nágrannþjóða okkar vænkast á nýjan leik.

Að lokum er vert að benda á eina af afleiðingum hækkandi meðalaldurs Íslendinga og þá sérstaklega þess að næstu árin mun eftirstríðsárakynslóðin komast á eftirlaunaaldur. Það mun hafa í för með sér að hið svokallaða framfærsluhlutfall hækkar sem þýðir að hlutfall þjóðarinnar sem er á vinnumarkaði fer minnkandi. Á móti kemur að íslenska lífeyrissjóðskerfið er þannig upp byggt að vandamál þessi eru minni hér en víða annars staðar í Evrópu. Við búum við lífeyrissjóðskerfi sem byggir á því að fólk safnar lífeyri til elliáranna en ekki þannig að starfandi greiði lífeyri þeirra sem farnir eru af vinnumarkaði.

## 1.2. Vinnumarkaður

Áhrif bankakreppunnar koma óvígða eins skýrt fram og á vinnumarkaðnum, en í kjölfar bankahrunsins hefur atvinnuleysi aukist umtalsvert. Afleiðingarnar skila sér strax í verri lífskjörum fyrir þá sem missa vinnuna en auk þess dregur úr framleiðslu í þjóðfélaginu. Það er því afar mikilvægt að tryggja atvinnusköpun, bæði til að forða fólk frá langvarandi atvinnuleysi en einnig til að efla verðmætasköpun til að takast á við þann mikla vanda sem þjóðin stendur frammi fyrir.

Í þessum kafla verður vinnumarkaðurinn skoðaður frá ýmsum sjónarhornum. Fyrst verður metin atvinnuþátttaka á Íslandi. Þá verður gerð grein fyrir samspili vinnu og heimilislífs í aðdraganda hrunsins, því næst atvinnugreina- og starfsstéttaskiptingu yfir tíma eftir búsetu og kyni og að lokum ítarleg umfjöllun um atvinnuleysi í kjölfar bankahrunsins.

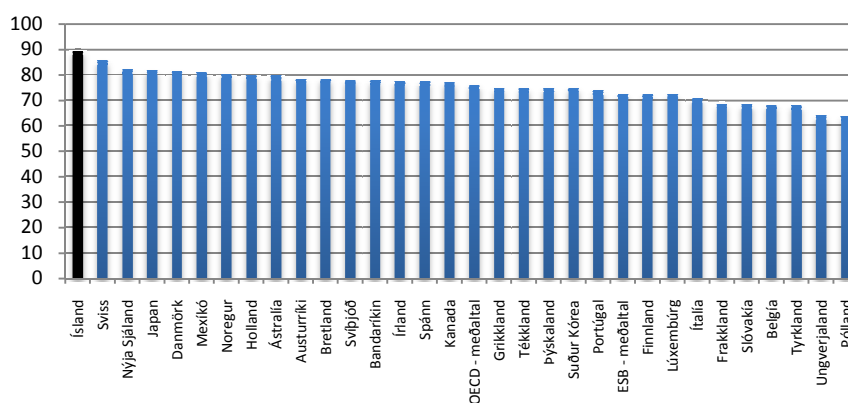
---

<sup>5</sup> Eins verður að nefna að Færeyjar eru og hafa verið hluti af danska konungsríkinu og því má færa rök að því að þeir sem flytja frá Færeyjum til Danmerkur séu einungis að færa sig til innan sama ríkis.

### 1.2.1. Atvinnuþátttaka

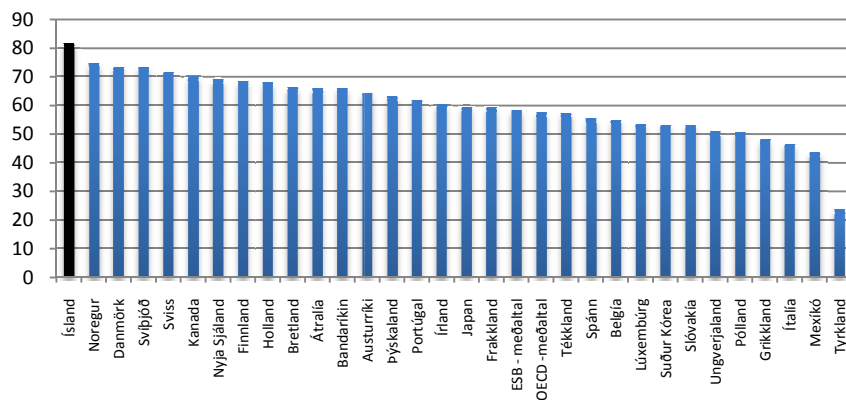
Íslendingar hafa þá sjálfsmynd að vera vinnusöm þjóð. Það er ekki að tilefnislausu enda sýna mælingar að Íslendingar hafi ákaflega jákvætt viðhorf til vinnunar (Stefán Ólafsson, 1998). Þetta kemur einnig fram í því að atvinnuþátttaka beggja kynja er með því mesta sem gerist innan OECD (myndir 1.2.1 og 1.2.2.) Þá er meðalfjöldi vinnustunda á hvern Íslending yfir meðaltali OECD ríkjanna (mynd 1.2.4), en þegar horft er til atvinnuþátttöku Íslendinga má ætla að unnar stundir á hvern íbúa séu með því mesta sem gerist í hinum Vestræna heimi. Almennt vinna karlar lengri vinnutíma en konur. Karlar á landsbyggðinni vinna lengri vinnutíma en kynbræður þeirra á höfuðborgarsvæðinu en munurinn á milli kvenna eftir búsetu er hverfandi (mynd 1.2.5). Þá er Ísland rétt við meðaltal OECD ríkjanna varðandi hlutfall launþega í hlutastarfi (mynd 1.2.6). Hærra hlutfall kvenna en karla er í hlutastarfi. Hærra hlutfall kvenna utan höfuðborgarsvæðisins en innan þess er í hlutastörfum. Enginn munur er á körlum eftir búsetu (mynd 1.2.7).

Mynd 1.2.1: Atvinnuþátttaka karla samanborið við OECD ríki, árið 2007 (Heimild: OECD)

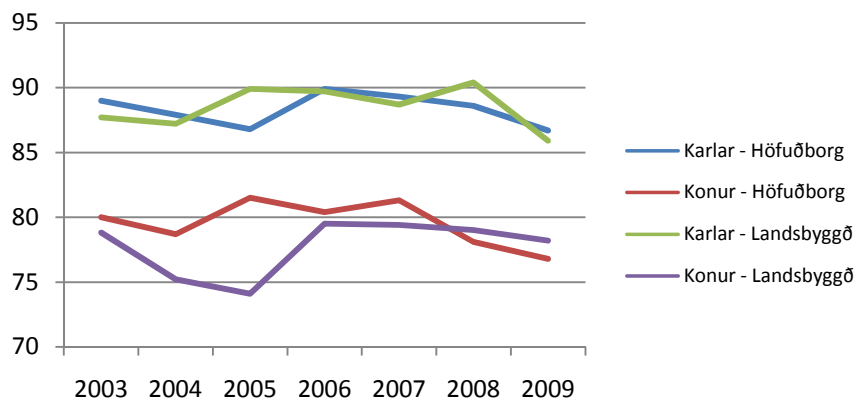




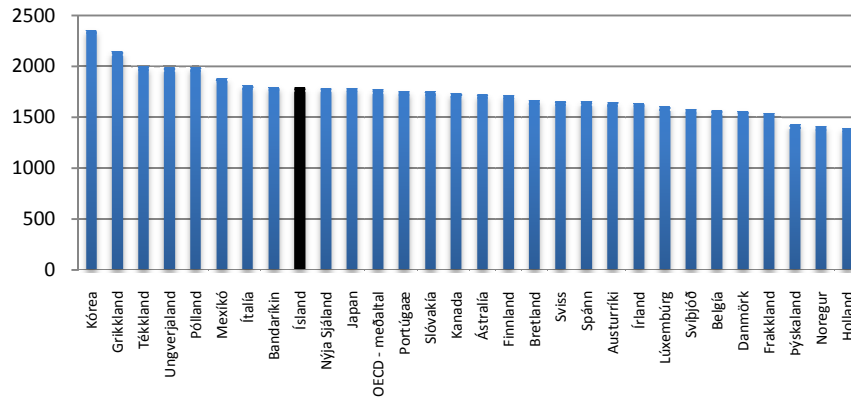
**Mynd 1.2.2: Atvinnuþátttaka kvenna samanborið við OECD ríki, árið 2007 (Heimild OECD)**



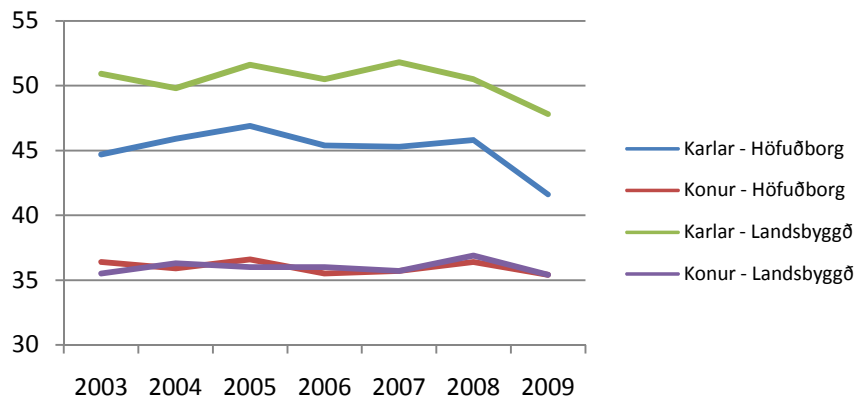
**Mynd 1.2.3: Atvinnuþátttaka eftir kyni og búsetu (Heimild: Hagstofa Íslands)**



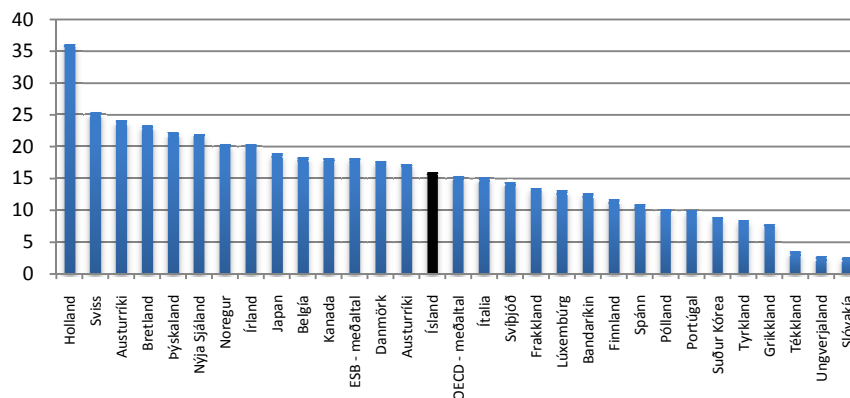
**Mynd 1.2.4: Meðalfjöldi vinnustunda á ári á hvern vinnandi einstakling, árið 2006 (Heimild: OECD)**



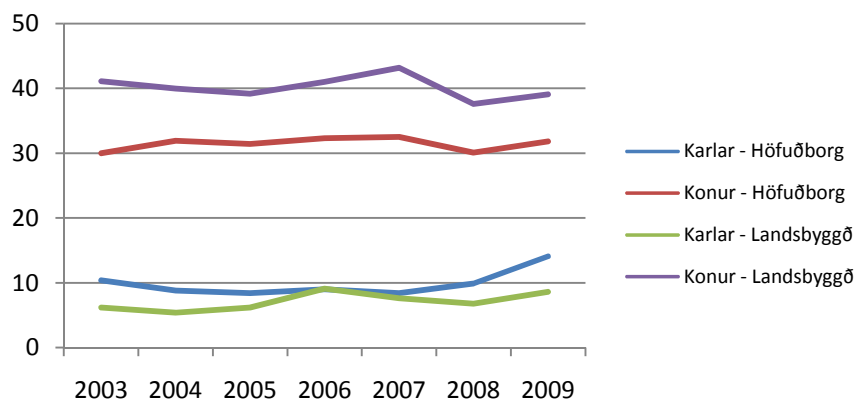
**Mynd 1.2.5: Meðalfjöldi vinnustunda á viku, sundurgreint eftir kyni og búsetu (Heimild: Hagstofa Íslands)**



**Mynd 1.2.6: Hlutfall launþega í hlutastörfum samanborið við OECD ríki, árið 2007 (Heimild: OECD)**



**Mynd 1.2.7: Hlutfall launafólks í hlutastarfi, sundurgreint eftir kyni og búsetu (Heimild: Hagstofa Íslands)**



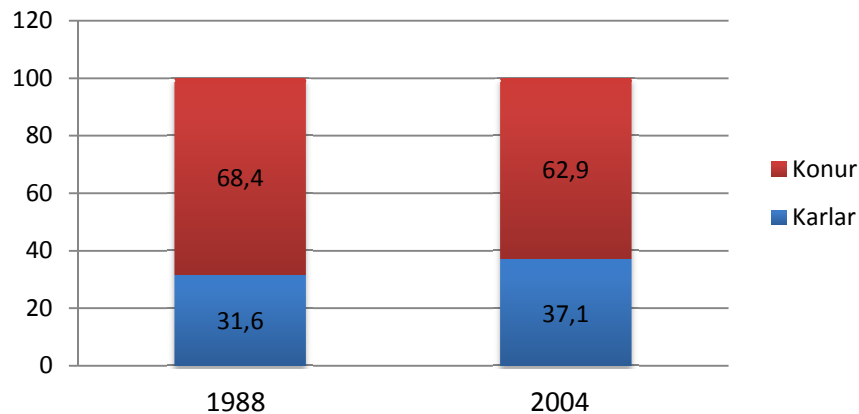
### 1.2.2. Samspil vinnu og heimilis

Á undanförunum árum hefur áhugi á samspili vinnu og heimilis verið mikill og áhersla á jafnvægi þar á milli farið vaxandi (Kolbeinn Stefánsson, 2008). Sennilega er um að ræða viðbrögð við almennri þróun á vinnumarkaði, því á sama tíma hefur álag á vinnumarkaði hinsvegar aukist verulega sem eykur á árekstra á milli þessara tveggja grunnstoða samfélagsins. Auk þess sem árekstrar vinnu og heimilis hafa bein áhrif á velferð hlutaðeigandi hefur samspil þessara tveggja sviða umtalsverð áhrif á jafnrétti kynjanna.

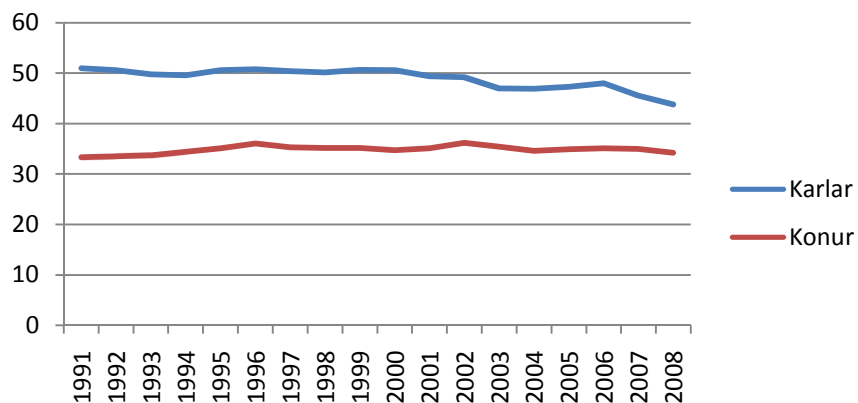
Á mynd 1.2.10 sjáum við að hlutfallsleg þátttaka íslenskra karla í heimilisstörfum er í lægri kantinum. Við sjáum að karlar juku hlutfallslegt framlag sitt á milli 1988 og 2004 (mynd 1.2.8). Engu að síður benda gögnin til að konur vinni yfir 60% af heimilisstörfum á Íslandi og þá er umönnun barna ekki talin með. Á sama tímabili hefur vinnustundum karla í launastörfum fækkað allnokkuð á meðan fjöldi vinnustunda kvenna hefur hækkað lítillega. Þróunin er því í átt að jafnari verkskiptingu þó enn sé langt í land og þróun hæg. Mynd 1.2.11 benda til þess að áreksstrar vinnu og heimilis séu nokkuð tíðir á Íslandi. Ekki er um að ræða skýrt kynjamynstur hvað þetta varðar (mynd 1.2.12).

Daggæsla barna auðveldar fólki að samþætta vinnu og heimilislíf auk þess sem margt bendir til að hún jafni stöðu kynjanna á vinnumarkaði að einhverju leyti (Eydal og Gíslason, 2008). Almennt benda gögnin til aðgangur að daggæslu sé með því besta sem gerist. Hlutfall barna undir 6 ára aldri í daggæslu jókst snögglega upp úr aldamótunum 2000. Hlutfall barna á aldrinum 2-5 ára í daggæslu er með því hæsta sem gerist innan OECD (mynd 1.2.15). Almennt er aðgangur að daggæslu svipaður um allt land. Þó sker Austurland sig úr fyrir óvenjuhátt hlutfall barna í daggæslu (mynd 1.2.14). Þá eru útgjöld til dagvistarmála á Íslandi með því hæsta sem gerist innan OECD (mynd 1.2.16).

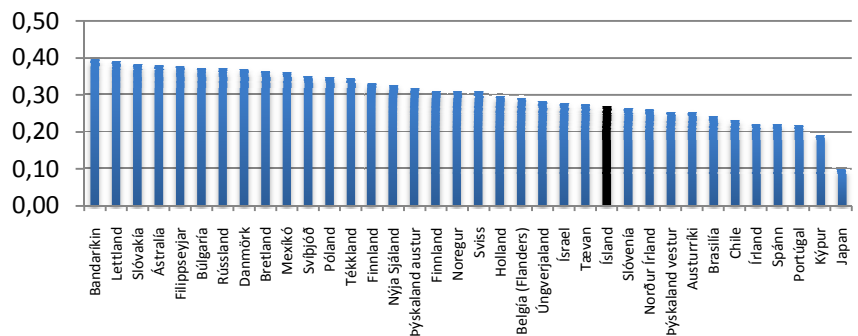
**Mynd 1.2.8: Hlutfallsleg skipting heimilisstarfa 1988 og 2004**  
 (Heimild: Lífskjarakönnun 1988 og könnun Þjóðmálastofnunar á fjölskyldulífi og kynhlutverkum)



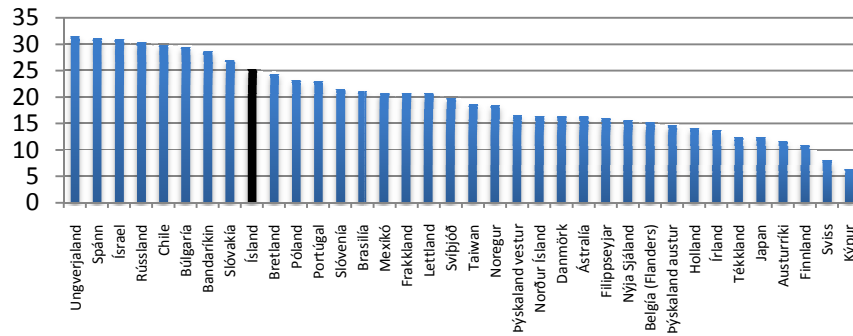
**Mynd 1.2.9: Unnar stundir á vinnumarkaði eftir kyni, 1991-2008 (Heimild: Hagstofa Íslands)**



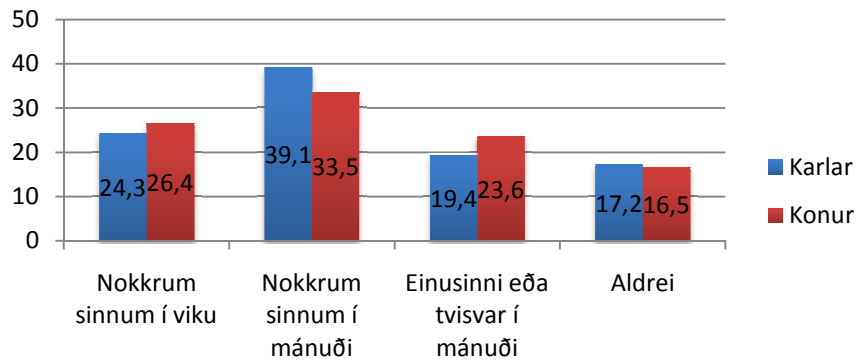
**Mynd 1.2.10: Hlutfall heimilisstarfa unnin af körlum (2002; Ísland 2004) (Heimild: Könnun Þjóðmálastofnunar frá 2004 á fjölskyldulífi og kynhlutverkum og könnun International Social Survey frá 2002)**



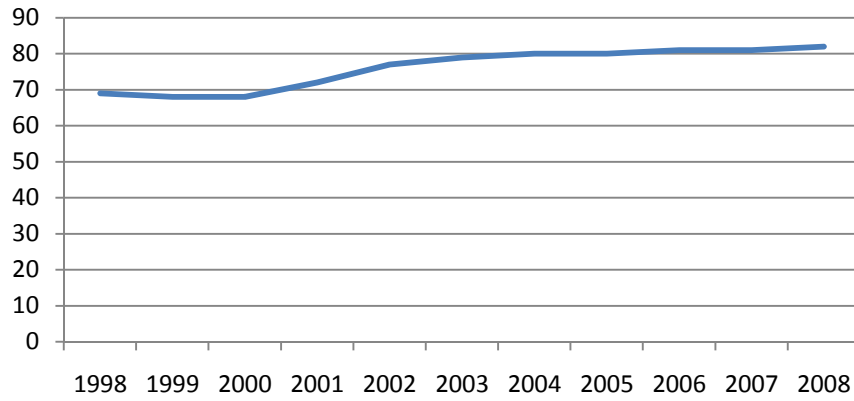
**Mynd 1.2.11: Ég hef komið of þreytt(ur) heim úr vinnu til að sinna þeim verkum sem þarf að sinna (Heimild: Könnun Þjóðmálastofnunar frá 2004 á fjölskyldulífi og kynhlutverkum og könnun International Social Survey frá 2002 )**



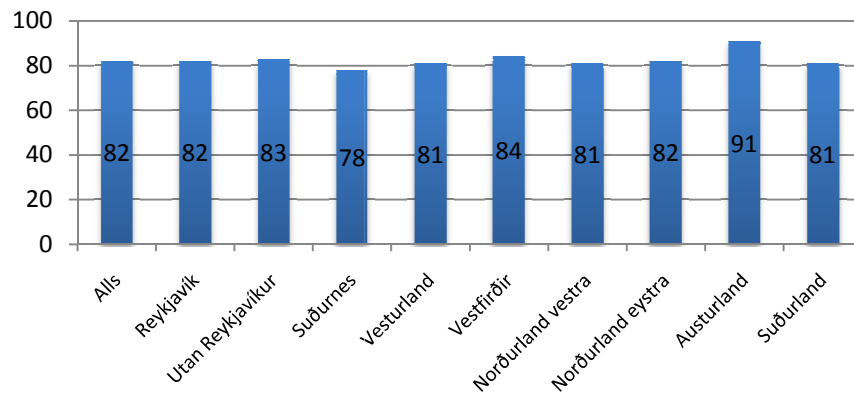
**Mynd 1.2.12: Ég hef komið of þreytt(ur) heim úr vinnu til að sinna þeim verkum sem þarf að sinna (Heimild: Könnun Þjóðmálastofnunar frá 2004 á fjölskyldulífi og kynhlutverkum)**



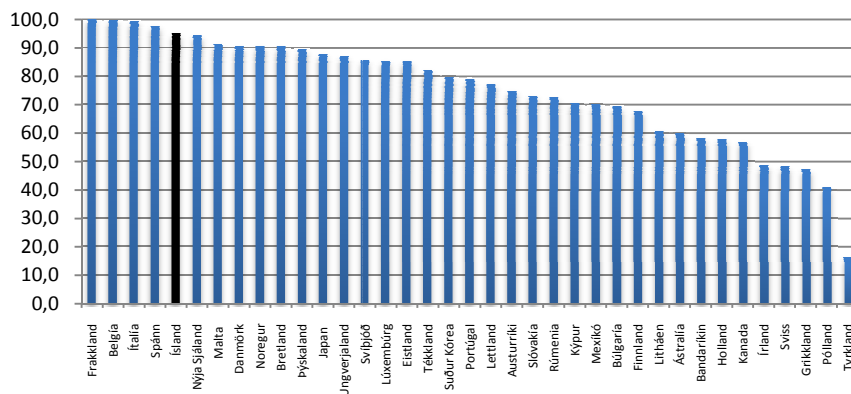
**Mynd 1.2.13: Hlutfall barna undir 6 ára aldri í leikskólum 1998-2008 (Heimild: Hagstofa Íslands)**



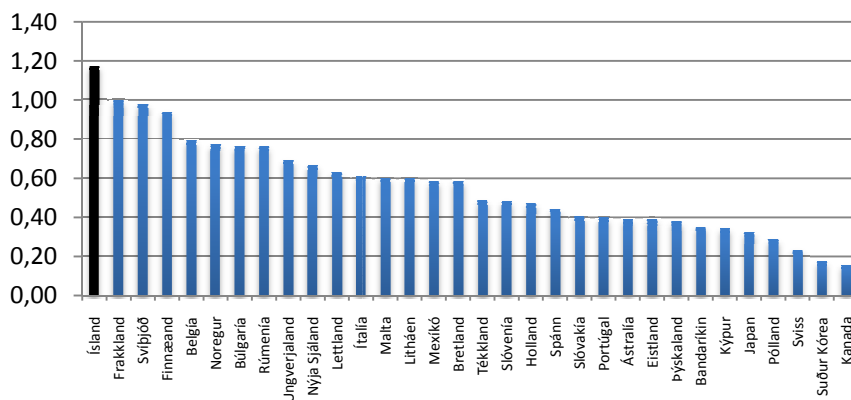
**Mynd 1.2.14: Hlutfall barna í leikskólum árið 2008, sundurgreint eftir landshlutum (Heimild: Hagstofa Íslands)**



**Mynd 1.2.15: Hlutfall barna á aldrinum 2-5 ára í daggæslu árið 2006 (Heimild: OECD)**



**Mynd 1.2.16: Útgjöld til dagvistunarmála og forskólanáms árið 2005 - Heimild: OECD**



### 1.2.3. Atvinnugreinar og starfsstéttir

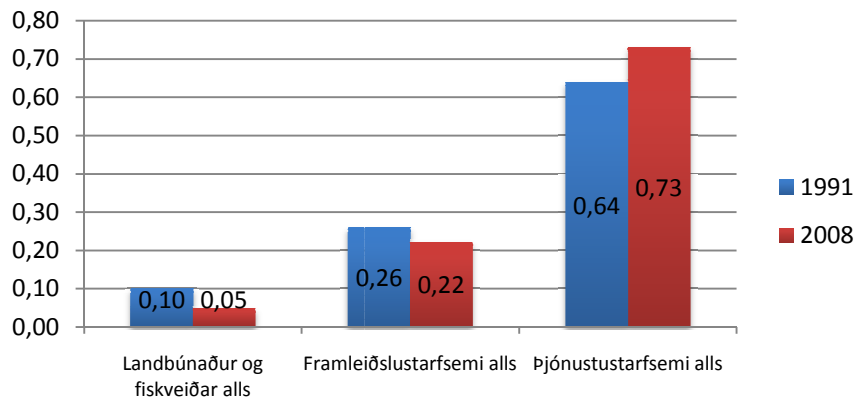
Eitt af því sem hefur einkennt þróun nútímaríkja er að hlutur þjónustugreina hefur vaxið jafnt og þétt á meðan hlutur framleiðslugreina hefur hopað og hlutur frumvinnslugreina á borð við landbúnað og sjávarútveg verður hverfandi. Þetta á við um Ísland líkt og önnur Vestræn ríki (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson, 2005). Þessi þróun hefur haldið áfram undanfarna tvo áratugi og birtist í senn í hlutfallslegri skiptingu atvinnugreina (mynd 1.2.17) og starfsstétta (mynd 1.2.19).



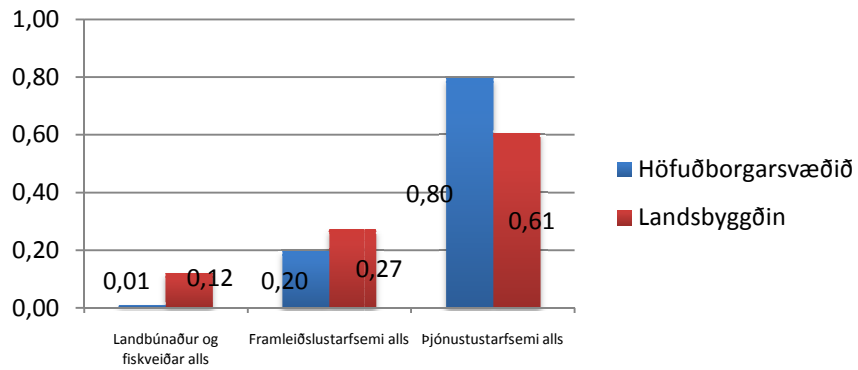
Þá sýna myndir 1.2.18 og 1.2.20 að skipting atvinnugreina og starfsstétta er hefðbundnari á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu.

Tölur um atvinnugreinar og stéttir gefur okkur einnig færi á að skoða hvernig vinnumarkaðurinn er kynjaður (myndir 1.2.21 og 1.2.22), enda haldast kynbundin verkskipting á heimilum og á vinnumarkaði í hendur. Þjónustugreinar vega þyngra hjá konum en körlum. Þá eru hlutfallslega fleiri konur en karlar í þjónustustéttum, ef undan er skilin stétt stjórnenda og embættismanna sem jafnframt er sú stétt sem trónir á toppi stéttakerfisins hvað varðar lífskjör og áhrif (Erik, 2005; McGovern, Hill, Mills og White, 2007). Aðsókn í hugvísindi, félagsvísindi og tengd fög hefur verið meiri á Íslandi en gengur og gerist bæði innan OECD og ESB. Hinsvegar hefur aðsóknin í hverskonar raunvísindi og verkfræði, sem eru lykilgreinar í þekkingarhagkerfinu, verið undir meðaltali bæði OECD og ESB.

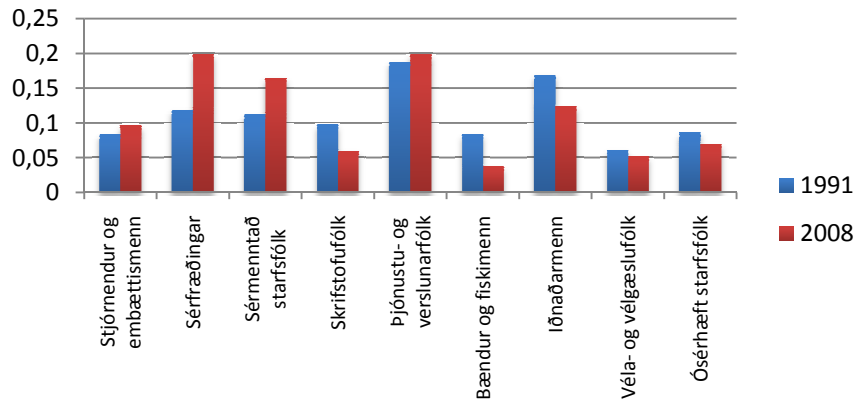
**Mynd 1.2.17: Breytingar á hlutfalli atvinnugreina á milli 1991 og 2008 (Heimild: Hagstofa Íslands)**



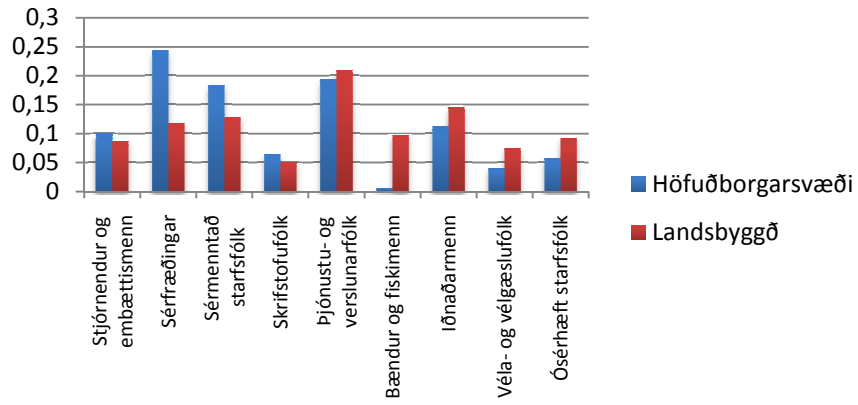
**Mynd 1.2.18: Atvinnugreinaskipting - samanburður á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni (Heimild: Hagstofa Íslands)**



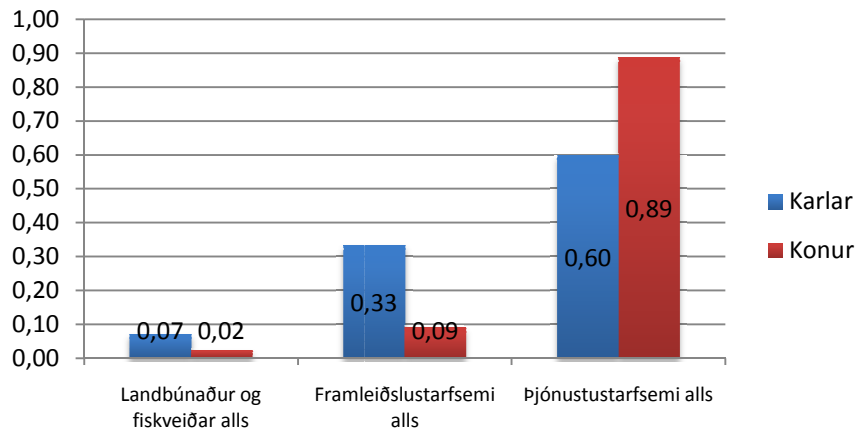
**Mynd 1.2.19: Breytingar á starfsstéttum frá 1991 til 2008 (Heimild: Hagstofa Íslands)**



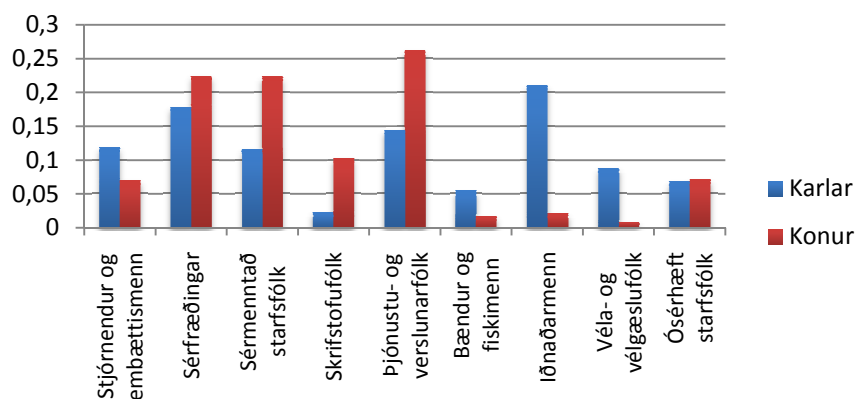
Mynd 1.2.20: Starfsstéttir eftir búsetu (Heimild: Hagstofa Íslands)



Mynd 1.2.21: Skipting atvinnugreina eftir kyni 2008



Mynd 1.2.22: Skipting starfsstétta eftir kyni 2008 (Heimild: Hagstofa Íslands)



#### 1.2.4. Atvinnuleysi

Það hefur verið lán Íslendinga að hafa búið við hátt atvinnustig á undanförunum áratugum. Vaxandi atvinnuleysi er hinsvegar válegasti fylgifyiskur fjármálakreppu á borð við þá sem nú gengur yfir, enda þýðir atvinnuleysi ekki einungis lakari lífskjör fyrir þá sem missa vinnuna heldur tengist atvinnuleysi ýmsum sálrænum kvillum og félagslegum meinsemdum (Gallie, 2004; Gallie og Paugam, 2000). Þetta helgast af því að vinnan er ekki aðeins tekjulind heimila heldur einnig uppspretta sjálfsvirðingar og samfélagslegrar stöðu, vettvangur félagslegra tengsla, auk þess sem hún kemur skipulagi á tíma fólks sem hefur umtalsverð áhrif á velferð þess.

Skráð atvinnuleysi bæði karla og kvenna jókst í kjölfar bankahrunsins (myndir 1.2.23 og 1.2.24). Atvinnuleysi karla á höfuðborgarsvæðinu jókst hraðar en atvinnuleysi kynbræðra þeirra á landsbyggðinni. Mynstrin eru þó þau sömu. Atvinnuleysi byrjaði að aukast á milli þriðja og fjórða ársfjórðungs síðasta árs. Á milli fjórða ársfjórðungs síðasta árs og fyrsta ársfjórðungs 2009 jókst atvinnuleysið hraðar. En á milli fyrsta og annars ársfjórðungs hægði hinsvegar aftur á þróuninni. Hjá konum er þessu öðruvísi farið. Atvinnuleysi kvenna á landsbyggðinni svipar mjög til þeirrar þróunar sem átti sér stað hjá körlunum, nema hvað að það dregur nokkuð úr atvinnuleysi þeirra á milli fyrsta og annars fjórðungs þessa árs. Konur á höfuðborgarsvæðinu skera sig hinsvegar úr þar sem atvinnuleysi þeirra byrjaði ekki að aukast fyrr en á milli síðasta fjórðungs 2008 og fyrsta fjórðungs þessa árs. Þá varð aukningin hraðari á milli fyrsta og annars fjórðungs 2009, á sama tíma og dró úr henni í öðrum hópum.

Mynd 1.2.25a setur þróun síðustu mánaða í fjölbjóðlegt og sögulegt samhengi. Myndin sýnir atvinnuleysi á ársgrundvelli frá þeim þremur Evrópulöndum sem eru

talin endurspegla megingerðir evrópskra velferðarríkja hvað best, þ.e. Svíþjóð, Bretland og Þýskaland. Að auki sýnir myndin þróun atvinnuleysis í Finnlandi, en Íslendingar hafa horft nokkuð til reynslu finna af þeirri efnahagskreppu sem þeir gengu í gegnum á 10. áratug síðustu aldar. Tölur frá Þýskalandi og um meðaltal OECD eru aðeins til frá lokum 9. áratugarins og upphafi þess tíunda. Í fyrsta lagi er atvinnuleysi á Íslandi enn undir því sem það hefur mest orðið í þessum löndum frá upphafi 10. áratugarins. Árið 1993 var atvinnuleysi 10,2% í Bretlandi. Árið 1997 náði atvinnuleysi 9,9% í Svíþjóð. Árið 2005 var atvinnuleysi 10,6% í Þýskalandi. Árið 1994 var atvinnuleysi á ársgrundvelli í Finnlandi 16.8%. Þó er rétt að benda á að umtalsverðar líkur eru á að atvinnuleysi muni aukast á komandi mánuðum, m.a. vegna niðurskurðar í rekstri hins opinbera. Á móti munu koma ýmsar mannaflsfrekar aðgerðir sem munu draga úr þeirri aukningu. Það er þó ekki sjálfgefið að slíkar aðgerir gagnist þeim ríkisstarfsmönnum sem koma til með að missa vinnuna þar sem þær skapa fyrst og fremst störf sem kalla á verklagni og líkamlega burði sem eru ekki endilega aðalsmerki opinberra starfsmanna.

Íslendingar hafa ekki einungis búið við lítið atvinnuleysi heldur hefur langtímaatvinnuleysi (6 mánuðir eða lengur) verið afar fátítt hér á landi. Ein af afleiðingum kreppunnar er að langtímaatvinnulausum hefur fjölgað mjög hratt (mynd 1.2.25). Langtímaatvinnuleysi hefur slæmar sálrænar og félagslegar afleiðingar í för með sér (Winfield, Boyd, Kieselbach og Anderson, 2008).

Skráð atvinnuleysi segir aðeins hluta af sögunni enda teljast þeir einir atvinnulausir sem eru í atvinnuleit. Þegar atvinnuleysi eykst gerist það hinsvegar ósjaldan að einhverjir kjósa að draga sig alfarið af vinnumarkaði, enda telji þeir samkeppnisstöðu sína slæma á erfiðum markaði og hafi aðrar leiðir til framfærslu. Þetta skýrir til dæmis sterk tengsl á milli atvinnuleysis og aðsóknar í örorkubætur, en öryrkjar sem missa vinnuna eru líklegri til að draga sig af vinnumarkaði en aðrir (Stefán Ólafsson, 2005). Á mynd 1.2.26 sjáum við að ekki aðeins hefur atvinnuleysi aukist heldur hefur einnig dregið úr atvinnuþátttöku sem bendir til þess að slík þróun sé að eiga sér stað.

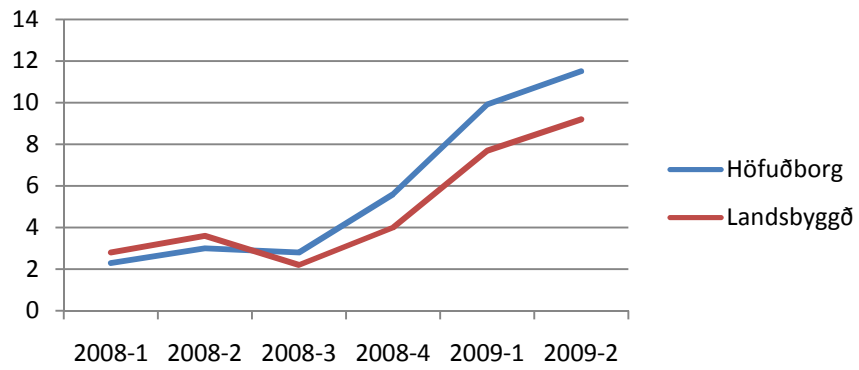
Það er eitt að greina fjölda atvinnulausra en það er ekki síður mikilvægt að skoða samsetningu hópsins, þ.e. hverjir eru atvinnulausir. Mynd 1.2.27 sýnir hvaða greinar hafa orðið fyrir mestum áhrifum af bankakreppunni. Atvinnuleysi hefur aukist mest á sviði mannvirkjagerðar, en næst á eftir koma ýmiskonar sérfræðiþjónusta, fjármála- og fasteignaþjónusta, og upplýsinga- og fjarskiptaþjónusta. Aukningu atvinnuleysis í þessum greinum má rekja beint til samdráttar í fjármálakerfinu.

Það að aukningin hafi verið einna mest í þessum greinum þýðir þó ekki að hæst hlutfall atvinnulausra komi úr þeim, enda voru greinarnar mis fjölmennar fyrir bankahrunið. Á mynd 1.2.28 sjáum við að saman mynda þjónustu- og afgreiðslustörf, ýmis þjónustustörf, og skrifstofufólk stærsta hópinn (30%), en stór hluti þessara starfa eru unnin af ófaglærðum eða krefjast lítillar menntunnar. Næst stærsti hópurinn er ófaglært verkafólk (22%). Það er því ljóst að um eða yfir helmingur atvinnulausra kemur úr ófaglærðum stéttum.

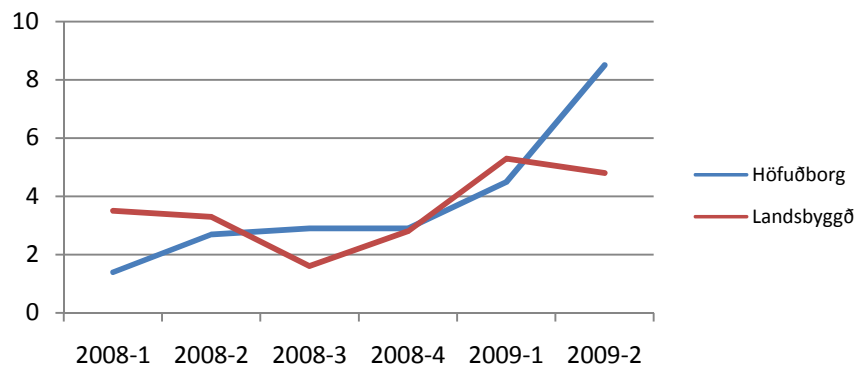
Þá er vert að benda á að atvinnuleysið leggst þyngra á yngra fólk en eldra (mynd 1.2.31).

Undanfarið hafa fjölmiðlar gert sér mat úr því að vinnuveitendum gangi illa að manna auglýstar stöður. Þetta kemur fram í gögnum Vinnumálastofnunar (mynd 1.2.32). Á myndinni sjáum við að staðfestar ráðningar fylgja ekki eftir fjölda nýskráðra starfa á fyrri hluta ársins og fyrir vikið myndast hali af ófylltum störfum sem kemur fram í því að fjöldi nýskráðra starfa fylgir ekki heildarfjölda lausra starfa frá vormánuðum og yfir sumarmánuðina. Ef sama tímabil í fyrra er skoðað kemur hinsvegar í ljós að það sama var upp á teningnum (þrátt fyrir að atvinnuleysi hafi verið mun minna þá). Þegar leið á haustið komst aftur á samræmi á milli fjölda nýskráðra starfa og fjölda lausra starfa. Þetta kann að vera merki um að fólk sem missi vinnuna hafi hægt um sig yfir sumartímann en hefji svo atvinnuleit með haustinu. Þó er ekki loku fyrir það skotið að vaxandi atvinnuleysi hafi gert það á einhvern hátt ásættanlegra að vera atvinnulaus og fleiri kjósi að vera á bótum en að taka láglau nastörf. Þá er einnig vert að kanna hvað einkenni þau störf sem ekki tekst að manna. Á þessari stundu vitum við einfaldlega ekki nógu mikið til að draga stórar ályktanir og ljóst að frekari rannsókn er þörf, enda atvinnuleysi eitt brýnasta vandamálið sem þjóðin stendur frammi fyrir. Hitt er þó ljóst að atvinnuleysi á Íslandi skýrist ekki með vinnuleti atvinnulausra nema að litlum hluta, enda ljóst að jafnvel þó þau 1005 störf sem voru skráð laus hjá Vinnumálastofnun í júlímánuði 2009 hefðu verið fyllt hefðu meira en 14.000 einstaklingar enn verið atvinnulausir.

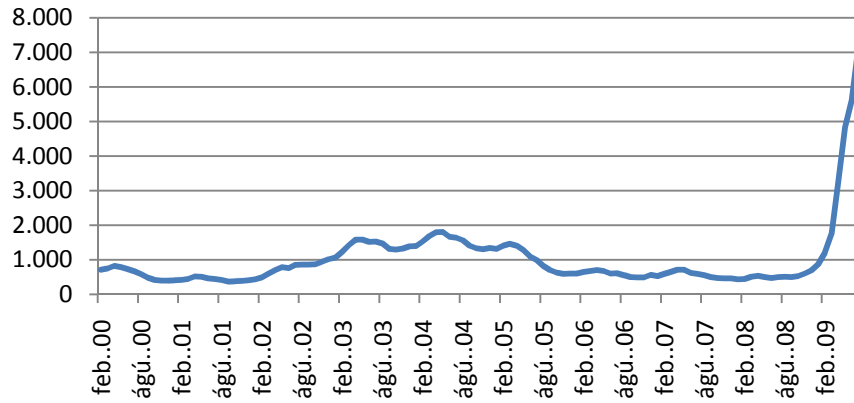
**Mynd 1.2.23: Atvinnuleysi karla (%) frá 1. ársfjórðungi 2008 til 2. ársfjórðungs 2009 - sundurgreint eftir búsetu (Heimild: Hagstofa Íslands)**



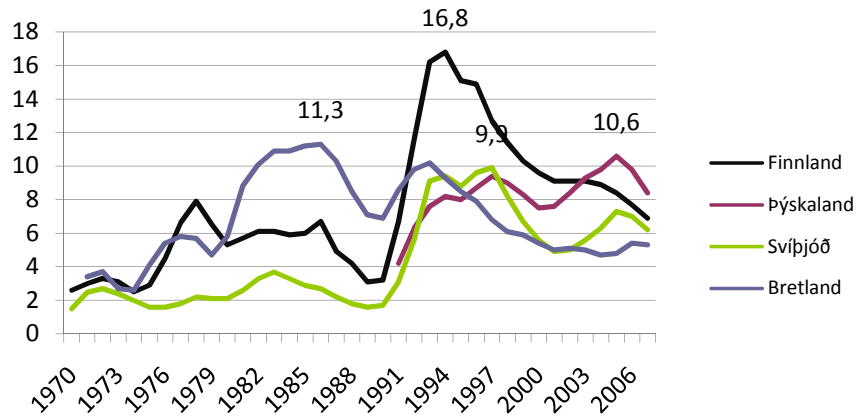
**Mynd 1.2.24: Atvinnuleysi kvenna (%) frá 1. ársfjórðungi 2008 til 2. ársfjórðungs 2009 - sundurgreint eftir búsetu (Heimild: Hagstofa Íslands)**



**Mynd 1.2.25: Heildarfjöldi þeirra sem hafa verið atvinnulausir í 6 mánuði eða lengur (Heimild: Vinnumálastofnun)**

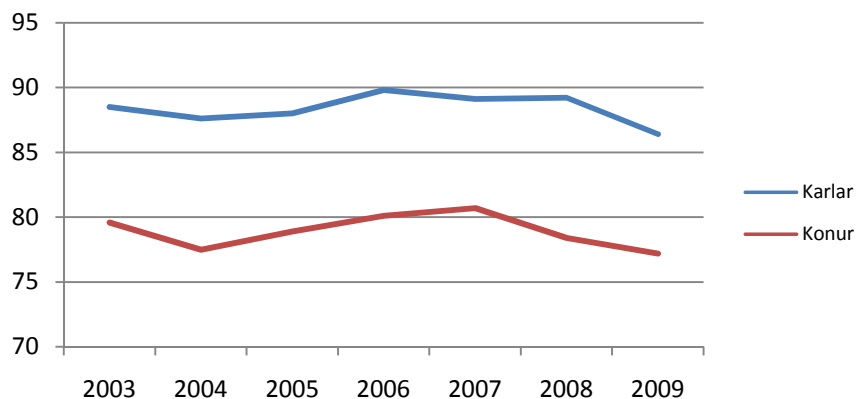


**1.2.25a: Atvinnuleysi á undanförunum árum í fjölþjóðlegu samahengi (Heimild: OECD)**

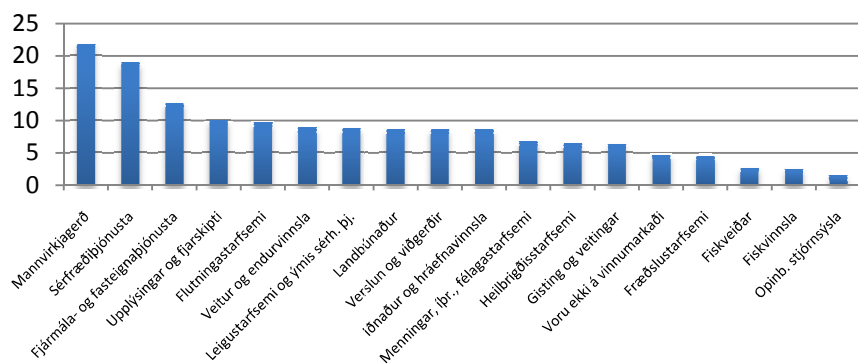




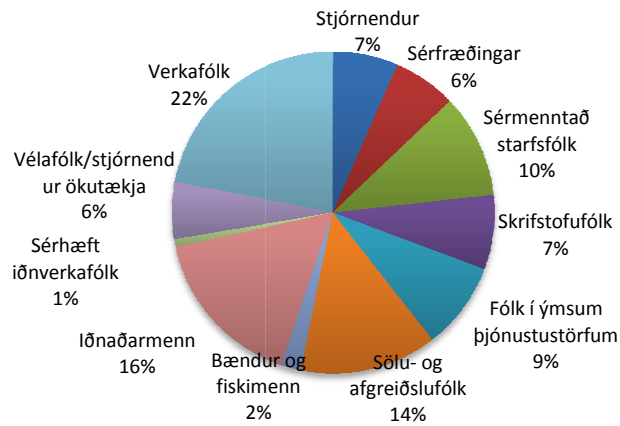
**Mynd 1.2.26: Atvinnuþátttaka 2003-2009, 2. ársfjórðungur - sundurgreint eftir kyni (Heimild: Hagstofa Íslands)**



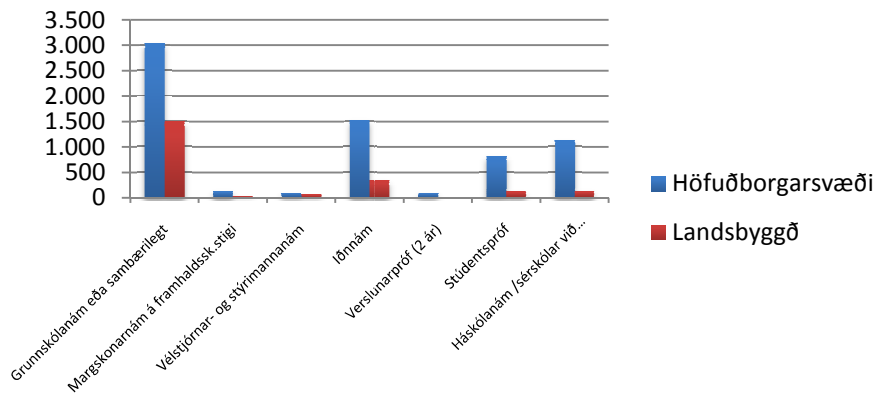
**Mynd 1.2.27: Aukning fjölda atvinnulausra frá Júní 2008 til Júní 2009 - sundurgreind eftir atvinnugreinum (Heimild: Vinnumálastofnun)**



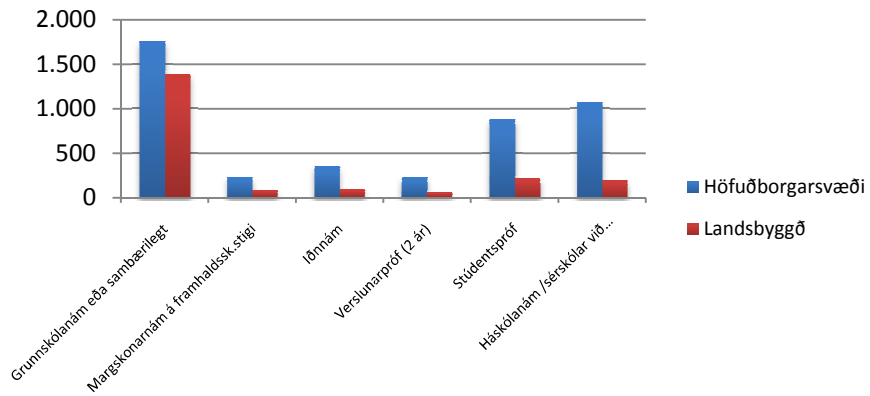
**Mynd 1.2.28: Hlutfallsleg skipting atvinnulausra eftir starfstéttum (Heimild: Vinnumálastofnun)**



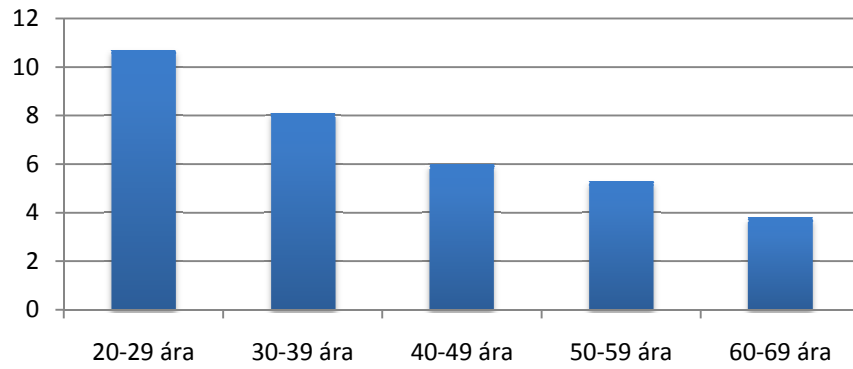
**Mynd 1.2.29: Fjöldi atvinnulausra karla eftir menntun og búsetu (Heimild: Vinnumálastofnun)**



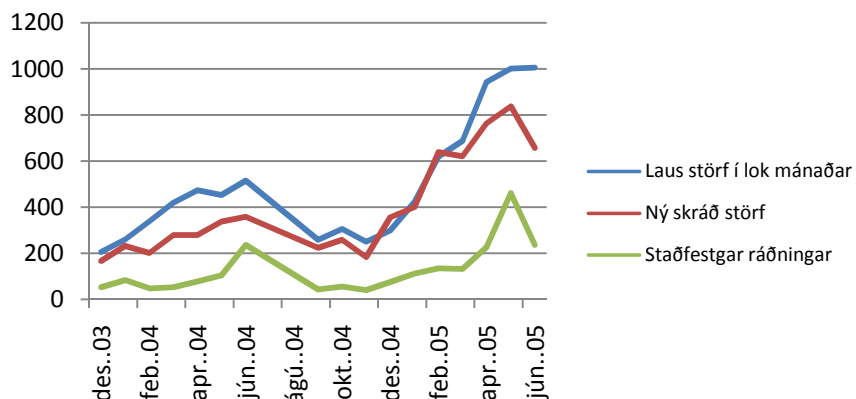
**Mynd 1.2.30: Fjöldi atvinnulausra kvenna eftir menntun og búsetu (Heimild: Vinnumálastofnun)**



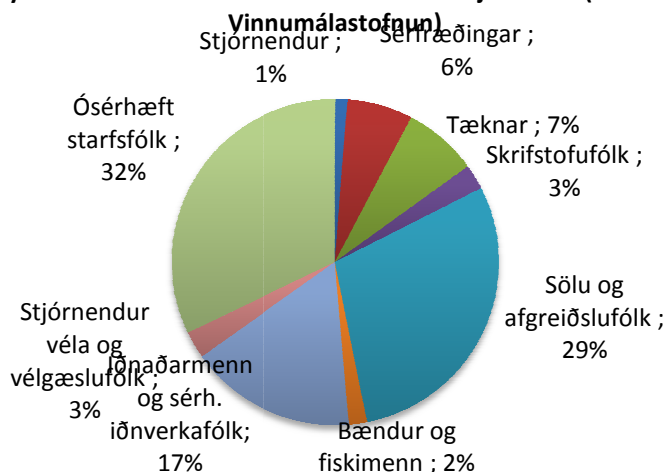
**Mynd 1.2.31: Fjöldi atvinnulausra sem hlutfall af heildarmannfjölda - sundurgreint eftir aldri (Heimild: Hagstofa Íslands)**



**Mynd 1.2.32: Heildarfjöldi lausra starfa, nýkráðra starfa, og staðfestar ráðningar (Heimild: Vinnumálastofnun)**



**Mynd 1.2.33: Laus störf eftir starfsstéttum í júlí 2009 (Heimild: Vinnumálastofnun)**



### 1.2.5. Niðurstaða

Atvinnuþátttaka beggja kynja á Íslandi hefur lengi verið með því mesta sem gerist á Vesturlöndum. Þegar atvinnuþátttaka og vinnustundir eru reiknaðar saman er fjöldi vinnustunda miðað við höfðatölu með allra mesta móti. Ætla má að vinnusemi þjóðarinnar hafi átt sinn þátt í hagþróun undanfarinna ára. Það er engu að síður ástæða til að velta upp þeirri spurningu hvort Íslendingar geti ekki komist af með minni vinnutíma. Í fyrsta lagi benda rannsóknir til þess að of langur vinnutími komi niður á framleiðni og því sé hægt að viðhalda svipuðu

hagsældarstigi með minni vinnu (Konrad og Mangel, 2000). Þá skilar aukin hagsæld ekki í öllum tilfellum meiri velsæld, til dæmis vegna þess að mikið vinnuálag kemur oft niður á heimilislífi fólks með tilheyrandi lífsgæðaskerðingu, eins og rætt verður hér að neðan. Því er vert að kanna hvort ástæða sé til að breyta vinnuvenningu Íslendinga, þ.e. fækka vinnustundum án þess að það komi verulega niður á framleiðni og fækka þannig árekstrum launavinnu og heimilislífs með tilheyrandi lífsgæðaaukningu fyrir stóran hluta fólks.

Menntastig þjóðarinnar felur bæði í sér styrkleika og veikleika. Það er ljóst að mikil áhersla hefur verið á bóklegt nám sem skilar sér í því að hátt hlutfall þeirra sem ljúka stúdentsprófi skrá sig til háskólanáms. Það er hinsvegar ljóst að iðn- og tæknimenntun stendur mjög höllum fæti á Íslandi. Þá er brottfall úr framhaldsskólum vandamál auk þess sem lágt hlutfall íbúa landsins hefur lokið rannsóknarnámi á háskólastigi. Aðsókn í háskólanám hefur hinsvegar vaxið mjög á undanförunum árum en það skýrist af hluta til af mikilli aðsókn í lögfræði og ýmis viðskiptatengd fög. Við erum hinsvegar eftirbátar OECD ríkjanna og Evrópusambandsins hvað varðar raungreinar, en þær greinar gegna lykilhlutverki í samkeppnishæfni þjóða í hnattrænu þekkingarhagkerfi (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson, 2005).

Atvinnuleysi hefur aukist hratt í kjölfar bankahrunsins. Þó dró aðeins úr því nú á sumarmánuðum. Engu að síður má ætla að atvinnuleysi muni vaxa aftur með haustinu og fram á vor. Þar kemur niðurskurður hins opinbera til að veða þungt og þá sérstaklega fyrir konur enda konur meirihluti vinnuafls hins opinbera á meðan karlar eru fyrirferðarmeiri á hinum almenna vinnumarkaði. Það er í sjálfu sér ógerlegt að spá fyrir um þróun atvinnuleysis með nokkurri vissu enda fjöldi þátta sem hafa áhrif á það. Það er hinsvegar ljóst að sá ört stækkandi hópur sem býr við langtímaatvinnuleysi mun leiða af sér félagsleg vandamál sem eru ný af nálinni í íslensku samhengi. Ein afleiðing þess hve Íslendingar hafa búið við gott atvinnuástand á undanförunum árum er skortur á rannsóknum á atvinnuleysi. Því er afar mikilvægt að gögnum verði safnað með reglubundnum hætti um þróun atvinnuleysis yfir tíma og afleiðingar þess.

### **1.3. Breytingar í umgjörð efnahagslífsins 1990-2009**

#### **1.3.1. Inngangur**

Ýmsar breytingar áttu sér stað á umgjörð efnahagslífsins á síðasta áratug síðastliðinnar aldar og á fyrsta áratug þeirrar 21. Munar þar mestu um samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samninginn) en hann var undirritaður vorið

1992 og öðlaðist gildi í byrjun árs 1993. Nánar er fjallað um þennan samning annars staðar í þessari skýrslu en hjá því verður ekki vikist að rifja upp að með samningnum mynduðu EFTA-ríkin sameiginlegt efnahagssvæði með aðildarríkjum ESB. Það þýddi í raun frjálsræði á sviði vöru-, fólks-, fjármagns- og þjónustuviðskipta, -sem stundum hefur verið nefnt „fjórfrælsið“.

Á sama tíma var unnið að því hörðum höndum meðal helstu þjóða heims að draga úr viðskiptahömlum í utanríkisverslun, s.s. á vettvangi GATT sem seinna breyttist í WTO og víðar. Enda óx heimsverslun mjög á þessum tveimur áratugum. Líta má á EES-samninginn sem hluta af þátttöku Íslands í þessari almennu þróun. Auk þess sem dregið var úr hömlum varðandi utanríkisiðskipti var mikil áhersla lögð á að breyta efnahagsumgjörð landa til að auka sem mest viðskipti og efla þannig þjóðarhag og velsæld.

### 1.3.2. Einkavæðing og afreglun

Einkavæðing, með einum eða öðrum hætti, er ekki nýnæmi, hvorki hér á landi né annars staðar. Á öllum tímum hefur eignum ríkisins verið ráðstafað til einkaaðila, t.d. með sölu ríkisjarða. Í upphafi 10. áratugs síðustu aldar var hins vegar einkavæðing sett í forgang meðal verkefna ríkisins. Saga einkavæðingar á síðasta áratug síðustu aldar og fyrsta áratugs þessarar er fjölbreytt. Hugtakið einkavæðing nær ekki einungis yfir sölu einstakra ríkisfyrirtækja, heldur er hún hluti af víðtækari markaðsvæðingu í þjóðfélaginu, s.s. aukinnar áherslu á útboð og einkaframkvæmdir.

Í skýrslu framkvæmdanefndar um einkavæðingu frá árinu 1999 eru talin upp helstu markmið einkavæðingarinnar en þau eru:<sup>6</sup>

1. Að auka samkeppni og skilvirkni þar sem markaðsöflin tryggja allra jafna skynsamlegri nýtingu framleiðsluþátta en ríkisafskipti.
2. Að draga úr pólitískum áhrifum í fyrirtækjum, auka faglegar kröfur til stjórnenda og auka aðhalda eigenda.
3. Efla hlutabréfamarkað og hvetja almenning til þátttöku í atvinnurekstri með hlutafjárkaupum.
4. Bæta stöðu ríkissjóðs og borga niður skuldir.
5. Bæta hag neytenda með öflugri samkeppni.
6. Að styrkja stöðu starfsmanna, þar sem meiri möguleikar skapast á að greiða hærrí laun og notast við árangurstengd launakerfi.
7. Að draga úr áhrifum sérhagsmunahópa og draga þannig úr óhagkvæmni.

---

<sup>6</sup> Framkvæmdanefnd um einkavæðingu (1999). *Einkavæðing 1996-1999*. Reykjavík.

Í kjölfar þessarar stefnumörkunar var fjöldi ríkisfyrirtækja einkavæddur og má þar nefna fyrirtæki í ýmsum rekstri s.s. Skýrr hf., Jarðboranir hf., Hólalax hf., Bifreiðaskoðun hf., Íslenska járnblendifélagið hf., Námsgagnastofnun hf., Áburðarverksmiðjuna hf., Sementsverksmiðjuna hf., Íslenska aðalverktaka hf., Landssíma Íslands hf., Fjárfestingabanka atvinnulífsins, Landsbankann hf. og Búnaðarbankann hf.

**Tafla 1.3.2 Einkavæðing frá 1992-2005. Á verðlagi ársins 2005**

Fyrirtæki	Söluár	%af hlutfé	Söluverð
1 Prentsmiðjan Gutenberg hf.	1992	100	129,1
2 Framleiðsludeild ÁTVR	1992	100	28,5
3 Ríkisskip (eignasala)	1992	100	528,6
4 Ferðaskrifstofa Íslands hf.	1992	33,33	28,2
5 Jarðboranir hf.	1992-95	50	140,3
6 Menningarsjóður	1992	100	39,2
7 Þróunarfélag Íslands hf.	1992	29	196,1
8 Íslensk endurtrygging hf.	1992	36,5	244,4
9 Rýni hf.	1993	100	5,8
10 SR-mjöl hf.	1993	100	1.050,80
11 Þormóður rammi hf.	1994	16,6	127,7
12 Lyfjaverslun Íslands hf.	1994-95	100	574,1
13 Þörungaverksmiðjan hf.	1995	67	23,2
14 Skýrr hf.	1997	28	109
15 Bifreiðaskoðun hf.	1997	50	121,4
16 Íslenska járnblendifélagið hf.	1998	26,5	1.370,60
17 FBA	1998	49	6.189,20
18 Skýrr hf.	1998	22	186,8
19 Íslenskir aðalverktakar hf.	1998	10,7	353,3
20 Stofnfiskur*	1999	19	16,2
21 Áburðarverksmiðjan hf.	1999	100	1.612,40
22 Skólavörubúð Námsgagnastofnunar	1999	100	46,8
23 Hólalax hf.	1999	33	11,5
24 FBA	1999	51	12.455,00
25 Íslenska menntanetið hf.	1999	100	15,5
26 Búnaðarbanki Íslands hf.	1999	13	2.865,60
27 Landsbanki Íslands hf.	1999	13	4.211,10
28 Intís hf.	2000	22	78,2
29 Kísiliðjan hf.	2001	51	71
30 Stofnfiskur	2001	33	305,7
31 Landssími Íslands hf.	2001	2,69	1.244,60
32 Steinullarverksmiðjan hf.	2002	30,11	240,4
33 Landsbanki Íslands hf.	2002	20	5.174,30
34 Íslenska járnblendifélagið hf.	2002	10,49	143,7
35 Landsbanki Íslands hf.	2002	45,8	13.438,30
36 Búnaðarbanki Íslands hf.	2003	45,8	12.766,10
37 Landsbanki Íslands hf.	2003	2,5	723,1
38 Búnaðarbanki Íslands hf.	2003	9,11	2.672,30
39 Íslenskir aðalverktakar hf.	2003	39,86	2.208,90
40 Sementsverksmiðjan hf.	2003	100	72,9
41 Barri hf.	2004	22,39	4,3
42 Flugskóli Íslands hf.	2005	21,9	7,1
43 Landssími Íslands hf.	2005	98,8	66.700,00
44 Útlánasafn Lánasjóður landbúnaðarins	2005	100	2.654,00
<b>Samtals:</b>			<b>141.185,20</b>

\*Selt til starfsmanna

Eins og sjá má af þessari töflu er um ýmis konar fyrirtæki að ræða, s.s. þjónustufyrirtæki, framleiðslufyrirtæki, verslunarfyrirtæki og fjármálafyrirtæki.<sup>7</sup>

Verklag einkavæðingarinnar var skilgreint fyrirfram og var framkvæmdin í höndum ríkisstjórnar. Sérstök ráðherranefnd, skipuðum forsætisráðherra sá um framkvæmdina en í henni sátu forsætisráðherra, utanríkisráðherra, iðnaðar- og viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra. Á vegum ráðherranefndarinnar starfaði framkvæmdanefnd um einkavæðingu, en hlutverk hennar er að undirbúa einkavæðingu, t.d. með hlutafjávæðingu ríkisfyrirtækja og sölu ríkisfyrirtækja og eigna. Þá var haft í huga að tryggja samræmi í einkavæðingarferlinu öllu.

Ýmislegt gerir það að verkum að erfitt er að meta áhrif einkavæðingarinnar á íslenskt efnahagslíf. Sú staðreynd ein að við vitum ekki hvernig efnahagslífið hefði þróast hefði ekki til hennar komið gerir okkur ómögulegt að segja nokkuð um kosti hennar eða galla. Að auki gerir samanburður við önnur lönd okkur erfitt fyrir þar sem sams konar einkavæðingaferli átti sér einnig stað í öðrum þeim löndum sem við berum okkur oftast saman við.

Þrátt fyrir að einkavæðing hafi oft og tíðum verið gagnrýnd eru hagfræðileg rök fyrir því að ýmis framleiðsla og sala sem ekki telst til almannagæða sé betur komin í höndum einkaaðila við skilyrði samkeppni en í höndum ríkisins við takmarkaða samkeppni. Þrátt fyrir að trúlega megi gagnrýna ýmislegt í einkavæðingu munu fáir telja að nauðsynlegt sé fyrir ríkisvaldið að reka jafn víðtækan rekstur og prentsmiðju, sementsverksmiðju eða ritfangaverslanir.

Þá má ekki gleyma hlut sveitarfélaga í atvinnurekstri fyrr á tímum en bæjarútgerðir voru um skeið umsvifamiklar í íslenskum sjávarútvegi.

Ekki er ráðrúm til að fjalla um alla þá einkavæðingu sem átti sér stað á þessu tímabili. Sökum umfangs og þjóðfélagslegs mikilvægis, ekki síst í ljósi síðustu missera, er rétt að fara nokkrum orðum um einkavæðingu bankanna annars vegar og Landssíma Íslands hins vegar.

### *Einkavæðing bankanna*

Sé litið til þeirrar einkavæðingar sem stærst var í sniðum, þ.e. einkavæðing bankanna, eru nokkur atriði sem vert er að staldra við.

Einkavæðing bankanna átti sér langan aðdraganda og átti sér stað yfir margra ára tímabil.<sup>8</sup> Lokahnykkurinn var þegar ríkið seldi eignarhluti sína í Búnaðarbanka

---

<sup>7</sup> Nánari lýsingu á einkavæðingu árána 1996-1999 má finna í fyrrnefndri skýrslu.

<sup>8</sup> Sama rit.



Íslands og Landsbanka Íslands. Lengi vel var það yfirlýst stefna stjórnvalda að eignarhaldið yrði dreift, þ.e. að margir aðilar keyptu bankanna en eftir misheppnaðar tilraunir til slíkrar sölu var breytt um stefnu og ákveðið að selja kjölfestufjárfestum. Sú stefnubreyting átti eftir að hafa í för með sér afdrifaríkar afleiðingar fyrir samþjöppun í íslensku efnahagslífi þótt erfitt sé að segja til um það nú hvernig hefði farið ef eignaraðildin hefði verið dreifðari í upphafi.

Árið 2002 og 2003 voru ráðandi hlutir í þessum tveimur bönkum seldir. Landsbankinn var seldur eignarhaldsfélaginu Samson en eigendur þess höfðu aðallega auðgast af viðskiptum í Rússlandi. Eftir að búið var að velja Samson til samningaviðræða vegna Landsbankans voru tveir aðilar taldir mögulegir kjölfestufjárfestar í Búnaðarbankanum. Annars vegar hópur sem síðar var kallaður S-hópurinn, en í honum voru aðilar og fyrirtæki sem tengdust samvinnuhreyfingunni og hins vegar fyrirtækið Kaldbakur hf. eignarhaldsfélag sem var að meirihluta í eigu Kaupfélags Eyfirðinga. Svo fór að hluturinn var seldur S-hópnum. Aðrir aðilar sem sýndu kaupunum áhuga voru ekki taldir jafn hæfir kaupendur.

Þessi einkavæðing hefur verið gagnrýnd nokkuð á þeim forsendum að kaupendurnir hafi haft tengsl við stjórnarflokka þá sem sátu að völdum á þessum tíma. Þrátt fyrir að kaupverðið þætti hátt á þeirra tíma mælikvarða, þ.e. um 14 milljónir fyrir ráðandi hlut í hvorum banka fyrir sig hefur komið í ljós að stór hluti kaupverðsins var í raun fenginn að láni annars vegar í Búnaðarbanka til kaupa á Landsbanka og hins vegar í Landsbanka til kaupa í Búnaðarbanka. Annað sem vert er að benda á þann 27. maí 2003 sameinuðust Búnaðarbanki Íslands og Kaupþing. Sá samruni myndaði stærsta banka á Íslandi.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2003 er dreginn sá lærdómur af einkavæðingu bankanna að vel hafi tekist til með hlutafjárukningu og sölu þeirra hluta (15%) í Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka. Þannig hafi náðst markmið um dreift eignarhald en hins vegar hafi sala á ráðandi hlut verið óheppileg bæði sökum þess að söluaðferðin hafi ekki verið reynd áður auk þess sem erfitt reyndist að koma á virkri samkeppni milli áhugasamra kaupenda. Þá hefði verið betra að láta kaupendur staðgreiða hlutinn. Tímasetningu sölunnar má einnig gagnrýna en óheppilegt var að selja svo stóra hluti á sama tíma.

Ríkisendurskoðun bendir einnig á það í skýrslu sinni að verðið sem fékkst fyrir Búnaðarbankann hafi verið óverulega hærra en það sem gildi á markaðnum. Gengi á markaðnum var 4,7 í nóvember 2002 en sölugengið var 4,8. Yfirleitt fæst hærra verð fyrir ráðandi hlut í fyrirtæki en gengi á markaði.

### *Einkavæðing Landssíma Íslands*

Árið 2005 seldi ríkið rúm 98% hlut í Landssíma Íslands enda hafði sala hans verið í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar eftir kosningar 1999. Þar sem fjarskipti eru mikilvægur þáttur í innviðum samfélagsins átti að tryggja að þjónustan yrði eftir sem áður góð og á hagstæðu verði um land allt. Einnig var lögð rík áhersla á að samkeppni ríkti á fjarskiptamarkaði. Þá var ákveðið að tekjum af sölu Landssímans skyldi varið til að greiða niður skuldir ríkissjóðs, fjármagna verkefni í samgöngumálum og efla upplýsingasamfélagið.

Árið 2001 voru fyrstu skrefin stigin í einkavæðingu Landssíma Íslands en til að gera langa sögu flókna runnu þær tilraunir út í sandinn. Í lok árs 2003 var aftur farið að hreyfa við áformum um söluna og á endanum var fyrirtækið selt í heilu lagi fyrirtækisins Skipta fyrir 66,7 milljarða króna árið 2005. Helstu eigendur Skipta voru Exista, KB banki, nokkrir sparisjóðir og lífeyrissjóðir auk minni eigenda.

Mikil umræða skapaðist á sínum tíma hvort selja ætti dreifikerfið með símanum eða ekki. Almennt má segja að einkavæðing Landssíma Íslands hafi gengið nokkuð vel, a.m.k. hefur verið virk samkeppni á markaðnum.

### *Almennt um einkavæðingu og þátttöku ríkisins á markaði*

Ekki verður séð að þátttaka íslenska ríkisins í atvinnurekstri sé minni en gerist og gengur í nágrannalöndum okkar. Þó má nefna að Íslendingar hafa gengið nokkuð langt í markaðsvæðingu í raforkukerfinu. Árið 1997 kom fram þingsályktunartillaga um að koma á fót samkeppni á íslenskum raforkumarkaði. Í framhaldi af því var hafinn undirbúningur á slíkrum markaðsvæðingu. Þrátt fyrir að framleiðsla rafmagns sé að mestu leyti í höndum hins opinbera (ríkis eða sveitarfélaga) hefur flutningskerfið verið markaðsvætt að hluta auk þess sem komið hefur verið á samkeppni í sölu raforku. Ísland er þó ekki eina landið í Evrópu sem hefur markaðsvætt þennan hluta efnahagslífsins og má nefna England og Þýskaland (Resource Strategies, 2009).

### *Afreglun*

Afreglun getur verið heppileg til að markaðshagkerfið leiði til hagkvæmni í rekstri. Með afreglun er ekki átt við að öllum lögum og reglum sé aflétt af atvinnulífinu heldur er takmarkið að fjarlægja þær reglur sem leiða til minni samkeppni, s.s. tæknilegar kröfur sem virka í raun sem aðgangshindranir.

Þá hefur orðið breyting á fyrirkomulagi regluverks og hvernig því hefur verið framfylgt á síðustu árum. Lengi vel hafði hið opinbera bein áhrif til að tryggja að því regluverki sem sett var á fót væri fylgt. Sem dæmi má nefna heilbrigðiseftirlitsstofnanir sem fylgdust með því að lögum og reglum væri fylgt í

hvívetna hvað varðar mengun og hollustu. Á síðustu áratugum hefur framkvæmd slíks eftirlits breyst í grundvallaratriðum. Í stað *ytra* eftirlits hefur verið tekið upp *innra* eftirlit í því skyni hafa verið sett upp gæðaeftirlitskerfi, s.s. HACCAP-kerfið í matvælaíðnaði. Mikilvægur þáttur í innra eftirliti er eftirlit með gæðakerfinu sjálfu. Þetta fyrirkomulag hefur gefist vel víða. Í því sambandi er mikilvægt að gefa því gaum að þegar notast er við innra eftirlit flyst ábyrgð frá hinu opinbera til eftirlitsaðilans sjálfs. Það er á ábyrgð eftirlitsaðilans að uppfylla kröfurnar.<sup>9</sup>

Afreglun hefur alls ekki einskorðast við Ísland og í raun má segja að hér hafi ekki verið farið út í afreglun eins og þá sem tíðkaðist meðal margra ríkja á síðasta áratug síðustu aldar. Ástæða þess er aðallega sú að veigamestu breytingar er varða regluverk á Íslandi eru innfluttar, ef svo má að orði komast. Samkvæmt EES-samningnum er Íslendingum skylt að taka upp ýmis konar reglugerðir sem að hluta koma í stað þeirra sem fyrir voru. Þannig má segja að Íslendingar hafi með einhverjum hætti afsalað sér valdi til að beita afreglun í hagkerfinu.

Nefna mætti lönd eins og Argentínu, Bretland, Kanada, Írland, Nýja Sjáland og Rússland sem hafa öll beitt afreglun á ýmsum sviðum hagkerfa sinna. Þá hefur Evrópusambandið beitt afreglun, sérstaklega til að auka samkeppni, t.d. hvað varðar rekstur flugfélaga.

### 1.3.3. Niðurstaða

Einkavæðing íslenskra ríkisfyrirtækja var eðlilegt framhald aukins frjálsræðis í efnahagsmálum. Fjölmörg fyrirtæki voru einkavædd sem fáum dytti í hug að ættu að vera í opinberri eigu í dag. Misvel tókst til við framkvæmd einkavæðingarinnar. Ýmislegt gekk vel en annað miður. Yfirumsjón með einkavæðingunni var í höndum ríkisstjórnar og pólitískt eftirlit og aðhald mikið og beint. Einkavæðing ráðandi eignarhluta í bönkunum, þ.e. Búnaðarbanka og Landsbanka hefur verið gagnrýnd og svo virðist sem takmark hennar hafi ekki náðst nema að nokkru leyti. Eignaraðildin dreifðist á fleiri hendur ef litið er einungis til fjölda hluthafa en sé litið til eignarhalds og áhrifa verður ekki sagt það sama. Brösuglega gekk að einkavæða Landssíma Íslands í fyrstu. Ekki verður séð annað en að sæmilega hafi tekist til með þá einkavæðingu þegar hún loksins gekk í gegn.

Afreglun er sprottin upp úr sömu hugmyndum og einkavæðing, þ.e. undirliggjandi hugmynd er að auka samkeppni og hagkvæmni í rekstri og bæta þannig líf skjör. Stór hluti þeirrar afreglunar sem átti sér stað hér á landi á síðustu árum á upptök sín í samræmingu reglna hér á landi við það sem gildir á Evrópska efnahagssvæðinu. Hvort íslenskar eftirlitsstofnanir og aðrir opinberir aðilar voru í

<sup>9</sup> Um HACCAP-kerfið má fræðast nánar á:  
<http://fraedsluvefur.rf.is/Undirflokkur/gaedi/haccp/>

stakk búinir til að starfa samkvæmt nýjum reglum og eftir nýjum verkþáttum er eitthvað sem ómögulegt er að fullyrða um án nánari rannsókna.

## **1.4. Fjárfestingar yfir landamæri**

### **1.4.1. Erlendar fjárfestingar á Íslandi**

Lengi vel var Ísland frekar einangrað hvað varðar fjárfestingar erlendra aðila hér á landi. Einu fjárfestingarnar sem eitthvað munaði um voru í stóriðju, fyrst með byggingu álvers Alusuisse í Straumsvík árið 1966 og síðar með byggingu Járblendiverksmiðjunnar á Grundartanga. Síðan þá hafa verið stigin stór skref í fjárfestingu erlendra aðila á Íslandi. Sú fjárfesting hefur að langmestu leyti verið á sviði orkufreks iðnaðar. Með samningnum um EES opnaðist fyrir óheftar fjárfestingar aðildarþjóða hér á landi. Einu hindranirnar sem eru á fjárfestingum erlendra aðila hér á landi er í sjávarútvegi.

Í eftirfarandi töflu 1.4.1 má sjá fjárfestingar erlendra aðila á Íslandi eftir löndum.

**Tafla 1.4.1.**

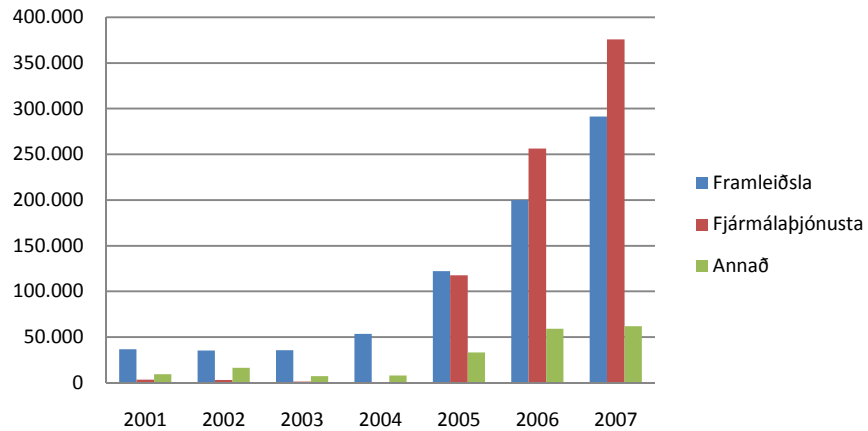
**Bein fjármunaeign erlendra aðila á Íslandi, landfræðileg dreifing**  
(Fjárhæðir í milljónum króna)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>SAMTALS</b>	70,652	64,292	84,709	127,445	296,55	546,632	749
Austurríki	2	3	3	3	3	5	5
Ástralía	171	35	0	0	0	0	0
Belgía/Lúxemborg	10,152	10,04	25,644	53,756	70,657	177,207	295,71
Jómfrúeyjar (Br.)	-	1,146	438	1,053	2,912	5,105	0
Kanada	76	188	329	337	342	309	302
Chile	1	0	0	0	0	0	0
Kýpur	2,63	-	3,556	6,49		13,528	9,648
Danmörk	4,013	4,935	4,433	4,622	5,311	6,037	9,386
Færeyjar	4	6	236	209	228	224	204
Finnland	187	68	41	54	62	28	54
Frakkland	0	-2	-3	-4	-4	-4	-4
Þýskaland	85	76	5,456	4,37	70	3,841	2,816
Gíbraltar	43	-41	-26	25	72	83	83
Guernsey	-	5,601	11,596	12,704	41,631	42,864	9,648
Ítalía	-	3	3	0	0	0	0
Japan	442	13	45	0	0	0	0
Lettland	382	514	695	856	926	956	966
Holland	400	322	239	379	117,127	221,501	322,718
Noregur	6,212	6,528	6,87	6,523	5,945	7,761	10,175
Svíþjóð	804	1,875	1,305	1,652	3,859	4,802	5,826
Sviss	15,068	13,183	10,615	9,073	9,423	11,17	9,62
Bretland	1,88	1,338	146	116	7,573	14,035	25,992
Bandaríkin	28,101	18,46	13,089	25,229	30,414	37,181	45,851

Gríðarleg eign Hollendinga og Lúxemborgar/Belgíu skýrist aðallega af fjárfestingum þarlendrar félaga í eigu Íslendinga. Þetta mætti einnig orða sem svo að það innstreymi sem tölurnar virðast sýna er í raun útstreymi innlendra aðila á eignum hér á landi í erlend eignarhaldsfélög.

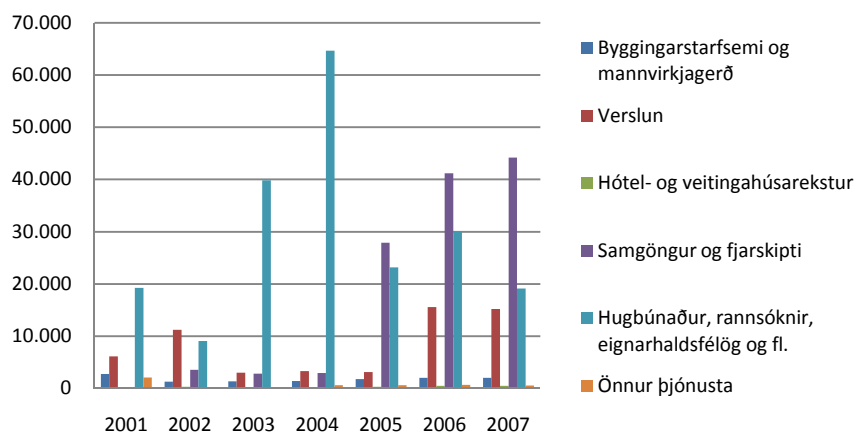
Þetta sést vel á næstu mynd 1.4.1 sem sýnir erlendar fjárfestingar á Íslandi eftir atvinnugreinum.

**Mynd 1.4.1 Fjármunaeign erlendra aðila eftir atvinnugreinum**



Til hægðarauka er allt annað en framleiðsla og fjármálaþjónusta flokkað sem undir liðinn „annað“ á þessari mynd.1.4.1 Fjárfestingar í framleiðslu er nánast eingöngu í stóriðju og efnaiðnaði. Sé liðurinn „annað“ skoðaður sérstaklega og brotinn niður á atvinnugreinum sést að mestu munar um fjárfestingar í hugbúnaði, rannsóknum, eignarhaldsfélögum og fl. auk samgangna og fjarskipta. Miklar sveiflur eru í þeim tölum en fjárfestingar erlendra aðila í öðrum greinum er hverfandi og ekki verður séð að áhugi erlendra aðila á að fjárfesta í öðrum greinum hafi farið vaxandi.

**Mynd 1.4.2 Fjármunaeign erlendra aðila - annað**



### 1.4.2. Íslenskar fjárfestingar erlendis

Á undanförunum árum hefur verið fjallað mikið um fjárfestingar Íslendinga í útlöndum og þeim gefið sérstakt heiti, þ.e. „útrás“. Ljóst er að stór hluti þess vanda sem við er að eiga í íslensku efnahagslífi nú um stundir má rekja til þess að of geyst hafi verið farið í útrásinni og kostnaðurinn lent á þjóðinni að einhverjum hluta. Því er áhugavert að skoða nánar þessa fjárfestingu íslenskra aðila í útlöndum, hvar hún hefur átt sér stað og í hvaða atvinnugreinum.

Í eftirfarandi töflu 1.4.2 má sjá beina fjármunaeign Íslendinga í útlöndum eftir löndum.

**Tafla 1.4.2 (Heimild: Seðlabanki Íslands)**

**Bein fjármunaeign Íslendinga erlendis, landfræðileg dreifing**  
(Fjárhæðir í milljónum króna)

	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>
<b>SAMTALS</b>	86,77	101,316	123,06	246,59	635,559	981,95	1,732,026
AntiguaBarbuda	0	0	0	0	0	0	0
Ástralía	0	62	260	257	319	474	97
Belgía/Lúxemborg	16,31	33,69	36,463	34,685	39,521	110,52	130,97
Bresku							
Jómfrúeyjar				0	2,353	7,828	8,207
Búlgaríá	4,678	6,19	5,911	0	0	0	432
Kanada	1,813	1,381	3,859	3,913	4,033	2,468	4,836
Caymaneyjar		0	134	244	191	335	296
Tékkland		0	0	0	79	124	174
Chile	546	464	542	610	598	1,166	1,543
Kína	0	11	1	1	2	35	1,327
Kýpur	559	847	1,005	8,169	10,334	15,904	18,46
Danmörk	2,011	1,947	3,226	63,85	80,509	158,5	181,751
Eistland	710	30	86	0	0	0	60
Færeyjar	746	653	718	2,63	2,839	4,744	7,182
Finnland	655	593	3,585	4,826	12,018	22,441	171,421
Frakkland	4,968	4,389	4,965	9,655	1,225	1,775	3,066
Þýskaland	1,737	1,124	1,305	1,618	2,288	2,928	7,301
Gíbraltar				1,823	0		
Grikkland	225	130	164	261	311	182	107
Grænland	273	271	290	325	0	0	
Guernsey	495	3	9	0	0	2,874	2,712
Hong Kong						1,406	2,581
Ungverjaland	0	0	0	-1	368	757	859
Indland	32	28	26	25	465	645	2,289
Indónesía					0	361	462

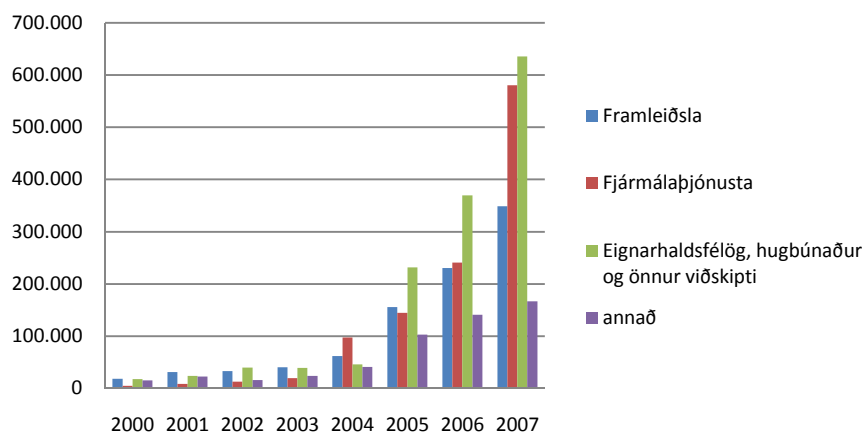


Írland	311	338	1,527	1,333	2,489	4,93	6,869
Ísrael							569
Mön	3,945	164	248	218	248	4,17	13,347
Ítalía	22	21	3	20	21	0	393
Japan	278	396	403	389	428	-54	405
Jersey	0	-70	0	0	0	0	717
Korea				0	1,857	2,275	313
Lettland	738	866	1,143	973	959	853	1,315
Litháen	260	240	225	730	685	1,208	1,092
Mexíkó	594	594	0	0	0	0	0
Namibía	103	114	125	119	124	125	99
Holland	5,92	5,191	6,391	10,138	152,947	201,47	482,818
Nýja-Sjáland	136	125	125	121	123	202	158
Noregur	1,499	2,104	1,995	5,197	29,141	67,572	110,755
Panama	0	0	0	0			
Pólland	17	0	0	0	221	321	1,063
Portúgal	76	122	46	180	208	235	221
Rumenia					22	20	3,942
Rússland	0	0	18	0	14	15	866
Serbía	0	0	927	1,252	1,303	2,18	2,223
Slóvakía	3	0	0	0	0	0	119
Spánn	1,345	1,402	1,517	2,257	2,325	2,678	3,041
Svíþjóð	4,292	8,893	9,358	12,58	14,737	31,197	98,987
Sviss	-59	-100	-150	-171	3,342	7,449	4,192
Tailand				0	9	39	44
Tyrkland	0	0	0	2,584	4,217	5,477	5,983
Bretland	13,59	16,789	25,297	64,656	166,666	229,74	258,053
Bandaríkin	17,95	12,315	11,307	11,119	96,021	84,372	188,311

Þegar litið er á fjárfestingar Íslendinga í útlöndum á síðustu árum kemur í ljós að aðallega hefur verið fjárfest í Evrópulöndum eða um 88% af heildinni. Lang mestu fjárfestingarnar eru í Belgíu/Lúxemborg, Danmörk, Hollandi og Bretlandi. Þá er áhugavert hve fjárfestingar Íslendinga í Bandaríkjunum aukast gríðarlega árið 2007.

Sé litið á fjárfestingar erlendis eftir atvinnugreinum (sjá meðfylgjandi mynd 1.4.3)

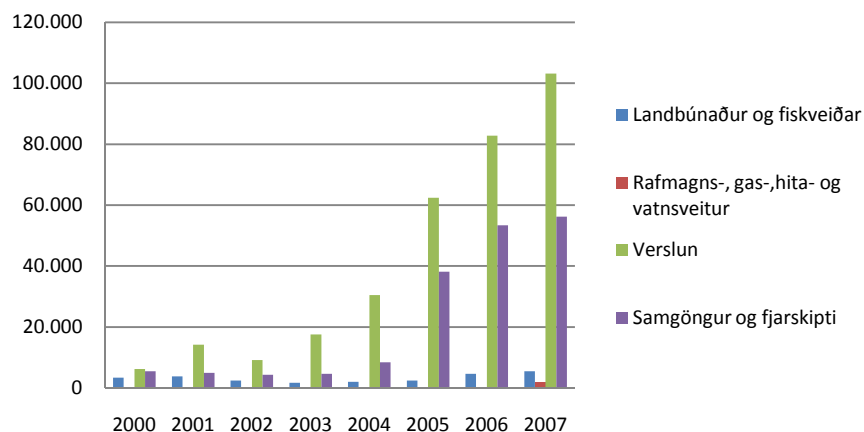
**Mynd 1.4.3 Fjárfesting erlendis eftir atvinnugreinum**



má sjá að hún tekur stökk uppúr 2004 og nær hámarki 2007. Aðallega er fjárfest í fjármálaþjónustu og eignarhaldsfélögum. Mikill vöxtur var einnig í fjárfestingu í framleiðslugeirum og munar þar mestu um efnaiðnað og matvöruframleiðslu.

Töluverður vöxtur verður í því sem kallað er „annað“ á myndinni hér að ofan en samsetning þess liðar sést á næstu mynd 1.4.4.

**Mynd 1.4.4 Fjárfestingar erlendis - annað**



Vöxturinn skýrist aðallega af auknum fjárfestingum íslenskra aðila í verslunum og fjarskiptafyrirtækjum.

### 1.4.3. Niðurstaða

Þegar saman fór að íslenska hagkerfið opnaðist og aðgangur að erlendum lánsfjár- og fjárfestingarmörkuðum opnaðist á sama tíma og mikið framboð var á erlendu lánsfé er ekki óeðlilegt að íslenskir fjárfestar hafi leitað fjárfestingartækifæra utan landsteinanna. Það sem vekur hins vegar eftirtekt að fjárfestingarnar virðast allar hafa verið á einn veg. Fyrir utan fjárfestingar erlendra aðila í stóriðju eru erlendar fjárfestingar á Íslandi að stórum hluta flutningur á innlendum fjárfestingum í fjárfestingarfélög innlendra aðila á erlendri grundu. Í því ljósi verður að horfa á tölur um fjárfestingar erlendra aðila á Íslandi og íslenskra aðila erlendis. Af þessu má ráða að áhugi útlendinga á fjárfestingum á Íslandi hafi verið mjög takmarkaður.

Hér hefur verið minnst á þá staðreynd að auðveldur aðgangur að erlendu lánsfé á lágum vöxtum gerði það að verkum að auðveldara en ella var að fjármagna fjárfestingar íslenskra aðila erlendis. Því má ekki gleyma að á sama tíma barðist Seðlabanki Íslands við verðbólguþrýsting vegna innlendar eftirspurnar með því að halda uppi háu vaxtastigi á Íslandi. Það leiddi til vaxtamunarviðskipta og erlent fé flæddi inn í landið. Það innflæði styrkti gengi íslensku krónunnar sem aftur leiddi til aukins (tímabundins) kaupmáttar Íslendinga erlendis og jafnvel hér heima vegna mikilvægis innfluttra vara í innlendra neyslu. Þannig myndaðist vítahringur sem ekki varð brotinn fyrr en við hrun íslenska bankakerfisins á seinni hluta árs 2009.

### 1.5. Niðurstöður og samantekt

Í kjölfar hruns bankanna árið 2008 hafa vaknað ýmsar spurningar um hver verði áhrif þess, bæði til lengri og skemmri tíma. Ein mikilvæg spurning snýst um hvaða áhrif kreppan geti haft á mannfjöldaþróun, bæði innan landsins og hugsanlega fólksflutninga til og frá landinu.

Í rúmar tvær aldir hefur íbúum landsins fjölgað jafnt og þétt en milli árána 2008 og 2009 fækkaði íbúum á Íslandi í fyrsta skipti frá 1889. Fækkunin er þó lítil, mæld í prósentum og hæpið að draga of miklar ályktanir út frá þessum viðburði. Líkt og í öðrum OECD löndum hefur fæðingartíðni farið lækkandi á undanförunum áratugum en nokkuð seinna hér þannig að frjósemi hefur verið ívið meiri hér á landi. Líkt og víða annars staðar má merkja áhrif eftirstríðsárakynslóðarinnar hér á landi á 5. og 6. áratug 20. aldar en þá fjölgaði fæðingum mjög. Sú breyting hafði í för með sér að um 2007 fer að gæta áhrifa þess að þessi kynslóð fer á eftirlaun. Aldurssamsetningin er þannig óhagstæð þar sem framfærsluhlutfallið mun fara hækkandi á komandi árum. Það að lífeyriskerfi þjóðarinnar sé samsett úr gegnumstreymissjóði almannatrygginga og söfnunarsjóðum starfstengdra lífeyrissjóða á þó sennilega eftir að draga úr þessum vanda.

Sé litið til íbúapróunar innanlands kemur í ljós sams konar þróun og átti sér stað annars staðar í Evrópu, þ.e. flutningur fólks úr sveitum til þéttbýliskjarna. Sérstaða Íslands liggur í því að rúmlega helmingur þjóðarinnar býr í einum þéttbýliskjarna. Almennt hefur þróunin verið í þá átt að fólki fækkar á landsbyggðinni nema að til komi sérstakar framkvæmdir eða annað það sem snýr þróuninni við. Stórframkvæmdir á Austurlandi drógu til sín fjölda fólks meðan á þeim stóð. Þar var að stórum hluta um að ræða erlent vinnuafli sem snéri burt þegar framkvæmdunum lauk.

Undanfarin ár hefur verið mikil fjölgun innflytjenda en hafa ber í huga að hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarmannfjölda er engu að síður lægri en í flestum þeim OECD ríkjum sem við berum okkur jafnan saman við. Þrátt fyrir sögusagnir um mikla flutninga erlendra innflytjenda frá landinu í kjölfar kreppunnar virðist sem stór hluti þessa fólks sé enn á landinu. Þá er athyglisvert að sé litið til íslenskra ríkisborgara hafa fleiri flust frá landinu en til þess flest árin frá 1986. Þannig virðist sem efnahagsleg hagsæld síðustu ára hafi ekki náð að draga fleiri íslenska ríkisborgara til landsins frá útlöndum en flust hafa frá landinu.

Ein af fyrstu og alvarlegustu afleiðingum bankakreppunnar er aukið atvinnuleysi. Atvinnuleysi er bæði efnahagslegt og félagslegt bøl. Atvinnuþátttaka Íslendinga er með því hæsta sem þekkt og gildir það um bæði kynin. Einnig er meðalfjöldi vinnustunda yfir meðaltali OECD ríkjanna. Almennt vinna karlar lengri vinnutíma en konur og karlar á landsbyggðinni vinna lengri vinnutíma en karlar á höfuðborgarsvæðinu en munur á vinnutíma kvenna eftir búsetu er hverfandi. Þá eru hlutfallslega fleiri konur í hlutastörfum en karlar og hlutfallslega fleiri konur í hlutastörfum úti á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu.

Atvinnuleysið hefur til þessa aðallega verið í byggingariðnaði en einnig í fjármálaþjónustu og öðrum þjónustustörfum. Engu að síður er það svo að þegar nánar er að gáð eru sterk tengsl milli menntunar og atvinnuleysis. Þeir sem hafa meiri menntun eru síður í hættu á að verða atvinnulausir en þeir sem búa yfir minni menntun. Þessi staðreynd sýnir enn og aftur mikilvægi menntunar enda er það svo að aukin menntun gerir fólk ekki einungis hæfara starfsfólk fyrir sérhæfðari störf heldur eykur það möguleika fólks á að takast á við ný verkefni og laga sig að breyttum aðstæðum. Fréttir um að atvinnulausir taki ekki þeim störfum sem bjóðast verður að túlka varlega. Nánari rannsókna er þörf áður en hægt er að fullyrða nokkuð um ástæður þess að ekki tekst að manna þau störf sem þó eru í boði. Þegar þetta er skrifað hefur atvinnuleysi á Íslandi ekki náð sömu hæðum og það hefur gert í ýmsum nágrannalöndum okkar á undanförunum árum og áratugum. Hinsvegar er ekki ósennilegt að atvinnuleysi eigi eftir að aukast enn meira á næstu mánuðum.

Hér á landi líkt og annars staðar hefur verið mikill áhugi á samspili heimilis og vinnu enda um að ræða tvær af mikilvægum grunnstoðum samfélagsins. Þetta samspil snertir einnig jafnrétti kynjanna þar sem enn er það svo að konur bera meiri ábyrgð á heimili og börnum en karlar, sé litið heilt yfir. Aðgengi að barnagæslu skiptir miklu hvað varðar bæði samspil heimilis og vinnu og jafnrétti kynjanna og hlutfall barna í daggæslu jókst snögglega uppúr síðustu aldamótum. Nú er svo komið að þetta hlutfall er meðal þessa hæsta í OECD löndunum. Að sama skapi eru útgjöld til þessara mála með því hæsta sem þekkt meðal þessara þjóða.

Líkt og annars staðar hefur hlutfall þeirra sem vinna við þjónustustörf farið hækkandi á kostnað starfa í framleiðslu, landbúnaði og sjávarútvegi. Á landsbyggðinni hafa „hefðbundnar“ atvinnugreinar frekar haldið sínu en flest þjónustustörf orðið til í þéttbýlinu. Konur eru hlutfallslega stærri hluti vinnuafis í þjónustugreinum en karlar, nema þegar kemur að stjórnendum og embættismönnum, þar sem karlar eru enn fyrirferðarmeiri.

Ástandið á Íslandi mótaðist ekki síst af breytingum í samskiptum okkar við aðrar þjóðir. EES-samningurinn tryggði okkur aðgang að innri markaði ESB og frjálst flæði vöru, fólks, fjármagns og þjónustu, s.k. fjórfrelsi. Á sama tíma var unnið að auknu frelsi í alþjóðaviðskiptum t.a.m. á vettvangi GATT sem síðar varð WTO. Í flestum löndum Vestur-Evrópu var farið út í einkavæðingu ýmissa ríkisfyrirtækja en einkavæðing atvinnulífsins hófst hér á landi snemma á tíunda áratug síðustu aldar. Fjöldmörg ríkisfyrirtæki voru einkavædd og hlutur ríkisins seldur í öðrum. Stórtækust var einkavæðing ríkisbankanna sem ætlað var að auka samkeppni og þjónustu við neytendur. Einnig voru uppi áhrifamiklar hugmyndir um hlutverk almennings í atvinnulífinu með öflugri hlutabréfamarkaði. Þetta er í raun flókin saga sem ekki er að fullu rakin hér en þegar ráðandi hlutir í Landsbanka og Búnaðarbanka voru seldir lentu þeir ekki í dreifðri eignaraðild eins og upphaflega var stefnt að. Þá var ekki litið til þess að selja bankana aðilum sem hefðu þekkingu eða reynslu af bankastarfsemi. Eignarhald og áhrif í íslenska fjármálakerfinu komust fljótlega eftir einkavæðinguna í tiltölulega fáar hendur og samspil fjármálafyrirtækja og annarra fyrirtækja varð bæði viðamikil og flókið. Á sama tíma var aðgangur að erlendu fjármagni auðveldur og íslenskir bankar og fyrirtæki hösluðu sér völlu víða erlendis, þó aðallega í Evrópu. Það er skemmst frá því að segja að þessu kappi fylgdi ekki næg forsjá og hagsmunatengslið leiddi til áhættusamra fjárfestinga. Undirstöður kerfisins voru ekki nógu traustar. Það hafði aftur í för með sér að þegar bankarnir féllu leiddi það til gríðarlegra vandamála út um allt hagkerfið vegna óhóflegra lána til tengdra félaga og krosseignartengsla. Bankakerfið hafði vaxið íslenska hagkerfinu langt yfir höfuð og því gat Seðlabankinn ekki hlaupið undir bagga til bjargar fjármálakerfinu eins og víðast

annars staðar. Enn er verið að vinna í að átta sig á því hvað raunverulega átti sér stað í íslensku fjármála- og efnahagslífi og ljóst er að nokkurn tíma mun taka til að komast í botn í þeim málum öllum. Sú saga er ekki enn skrifuð enda ekki lokið enn.

Þá er umhugsunarvert að á síðasta uppgangstíma voru fjárfestingar Íslendinga í útlöndum miklar og áberandi. Auðveldur aðgangur að fjármagni gerði fjárfestum kleift að taka lán til skuldsettrar yfirtöku og gengið var á lagið. Fjárfestingar Íslendinga í útlöndum voru af ýmsum toga og í ýmsum löndum. Veigamikill hluti þessarar fjárfestingar var engu að síður flutningar fjárfestinga Íslendinga til útlanda, þ.e. í erlend fjárfestingarfélög. Sé hins vegar litið til fjárfestinga útlendinga á Íslandi virðist hún hafa verið mun fábreyttari en ætla mætti miðað við að hér var efnahagslegur uppgangur meiri en í flestum nágrannalöndum okkar. Útlendingar fjárfestu aðallega í orkufrekum iðnaði, en aðrar fjárfestingar voru eftir sem áður hverfandi utan hvað erlendir fagfjárfestar fjárfestu í íslenskum skuldabréfum enda voru vextir hér mun hærri en tíðkuðust annars staðar. Slíkur vaxtamunur bauð uppá mikinn hagnað meðan allt lék í lyndi. Seðlabanki Íslands hækkaði vexti til að halda aftur af þenslu en á sama tíma jókst vaxtamunur við útlönd sem leiddi til innflæðis erlends fjármagns. Það innflæði leiddi til hærri gengis krónunnar en ella. Ljóst var að þetta gengi ekki um aldur og ævi enda sprakk blaðran að lokum og Íslendingar hafa neyðst til að taka upp gjaldeyrishöft til að koma í veg fyrir hratt útflæði hins erlenda fjármagns með tilheyrandi gengislækkun krónunnar. Lækkun gengis íslensku krónunnar leiðir að öðru jöfnu til bættrar samkeppnisstöðu íslenskra útflutningsgreina. Hins vegar leiðir gengislækkun að öðru óbreyttu til lægri kaupmáttar almennings vegna þess hve stór hluti neyslu- og fjárfestingarvara er innfluttur. Við þennan vanda bætist að í góðærinu tóku ýmsir þann kost að taka erlend lán á lægri vöxtum en buðust hér heima. Gengislækkun þyngir greiðslubyrði slíkra lána.

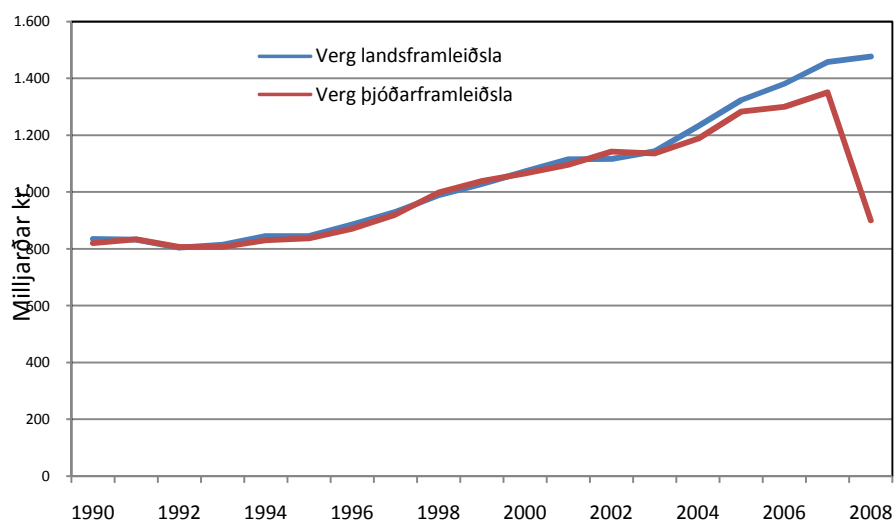
## 2. SAMFÉLAG

### 2.1. Hagvöxtur

#### 2.1.1. Þróun hagvaxtar

Á árunum 1990-2008 óx verg landsframleiðsla (VLF) á Íslandi um 77% að raunverði. Hún var 834 milljarðar kr. árið 1990 á verðlagi ársins 2008, en hafði vaxið í 1.476 milljarða kr. árið 2008. Þetta kemur glögglega fram á mynd 2.1.1 sem sýnir þróun vergrar landsframleiðslu og vergrar þjóðarframleiðslu á þessu árabili. Fyrri hluta tíunda áratugar síðustu aldar stóð VLF því sem næst í stað og mældist til að mynda 845 milljarðar kr. árið 1995. Síðan hefur VLF vaxið samfelld, þótt vöxturinn hafi verið lítill árin 2002 og 2008.

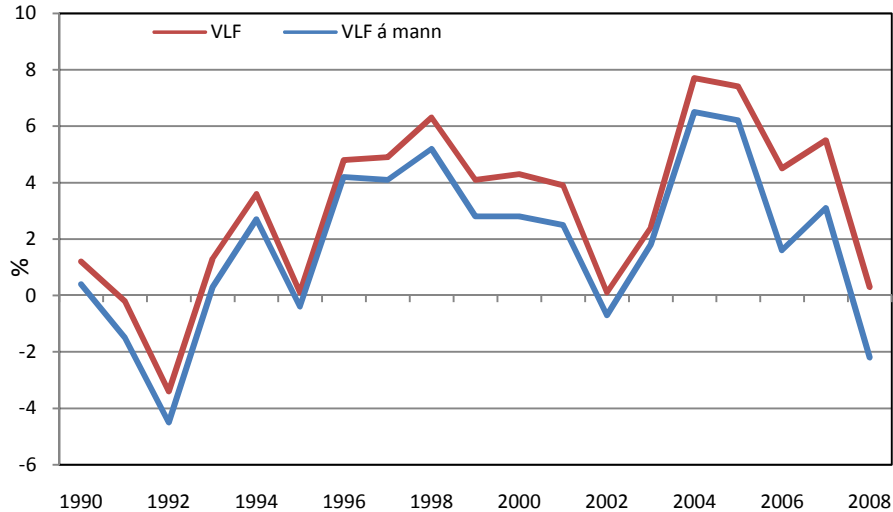
**Mynd 2.1.1 Þróun vergrar landsframleiðslu og þjóðarframleiðslu árin 1990-2008. Milljarðar kr. Á verðlagi ársins 2008 (Heimild: Hagstofa Íslands)**



Á mynd 2.1.2 er nánar litið á breytingar á VLF á milli ára. Sýndir eru tveir mælikvarðar; annars vegar breyting á landsframleiðslu frá fyrra ári og hins vegar er tekið tillit til fólksfjölgunar og skoðað hvernig landsframleiðsla á mann hefur breyst á milli ára. Á árunum 1990-2008 óx landsframleiðsla að meðaltali um 3,1% á milli ára, en VLF á mann heldur minna, eða um 1,8% að jafnaði. Mismuninn má rekja til örrar fólksfjölgunar á tímabilinu, en íbúum fjölgaði á þessum árum úr 255 þúsund í 319 þúsund, eða um fjórðung. Svo sem fram kemur á myndinni óx landsframleiðsla ætíð nema árin 1991 og 1992. Fyrri árið dróst VLF saman um 0,2%, en um 3,4% hið

síðara. Ef aftur á móti er litið til VLF á mann reynist samdráttur einnig hafa átt sér stað 1995, 2000 og 2008, mestur síðasta árið, eða 2,2%.

**Mynd 2.1.2 Vöxtur vergrar landsframleiðslu og landsframleiðslu á mann árin 1990-2008. Hlutfalls breyting frá fyrra ári. (Heimild: Hagstofa Íslands)**



Hagvöxtur er nokkur ólíkur á fyrri og síðari hluta tímabilsins. Á árunum 1990-1999 óx VLF þannig að jafnaði um 2,3% (VLF á mann um 1,3%), en á árunum 2000-2008 um 4,0% (2,4%). Sérstaklega var hagvöxtur ör á tímabilinu 2004-2007, eða 6,3% (4,4%).

### 2.1.2. Landsframleiðsla og þjóðarframleiðsla

Svo sem fram kemur á mynd 2.1.1 var landsframleiðsla yfirleitt meiri en verg þjóðarframleiðsla á tímabilinu. Munurinn á þessum tveimur stærðum felst í því að við útreikninga á þjóðarframleiðslu er einnig litið til þáttatekna, þ.e. vinnulauna og tekna af fjárfestingum milli landa. Til vinnulauna teljast laun og launategd gjöld sem greidd eru af atvinnurekanda í öðru landi. Má sem dæmi nefna að stærstur hluti vinnulauna Íslendinga stafaði lengstum af vinnu innlendra aðila fyrir varnarliðið á Keflavíkurflugvelli. Tekjur af fjárfestingum eru ávöxtun hlutafjár, arðgreiðslur og endurfjárfesting hagnaðar í beinni fjárfestingu, og vextir af skuldaskjölum og lánnum. Aftur á móti er ekki tekið tillit til hagnaðar/taps vegna verðbreytinga, svo sem vegna breytinga á markaðsvirði fjárfestinga eða gengis íslensku krónunnar. Ef landsframleiðsla er meiri en þjóðarframleiðsla eru þær tekjur, sem útlendingar hafa af vinnu, vöxtum og arði héraðs, umfram þær tekjur sem Íslendingar hafa erlendis. Launatekjur Íslendinga voru allt fram til ársins 2007 mun hærrí en launagjöld, en tvö síðustu árin hefur þessu verið öfugt farið.



Aftur á móti hafa vaxtagjöld og arðgreiðslur til útlendra aðila ætíð verið mun meiri en vaxtatekjur og arðgreiðslur að utan.

Í töflu 2.1.1 er sýnt hvernig þáttatekjur hafa þróast undanfarinn áratug. Tekið skal fram að þessi tafla byggist á gögnum frá Seðlabanka Íslands sem eru ekki alveg samhljóma gögnum Hagstofu Íslands. Enda þótt tekjur og gjöld séu á verðlagi hvers árs kemur glögglega fram hversu mikið þáttatekjur hafa vaxið að raungildi síðustu ár. Svo sem sjá má eru vaxtagjöld lengi fram af uppistaðan í þeim þáttatekjum sem runnu frá landinu, en ávöxtun hlutafjár fer frá og með árinu 2003 að verða stór þáttur þeirra. Þá er eftirtektarvert hve launagreiðslur vaxa mikið síðustu árin. Launagreiðslur til Íslendinga eru stærsti liður tekna árin 1999 og 2000, en frá og með árinu 2001 verður ávöxtun hlutafjár mikilvægari liður. Síðustu þrjú árin eru vaxtatekjur einnig orðnar verulegur hluti þáttatekna. Eftirtektarvert er að árið 2008 skilar hlutafjäreign Íslendinga erlendis og útlendinga héraendis neikvæðri ávöxtun, svo sem sjá má af mínustölum fyrir þessa liði það árið í töflunni.

**Tafla 2.1.1 Jöfnuður þáttatekna árin 1999-2008. Verðlag hvers árs.**

(Heimild: Seðlabanki Íslands)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tekjur	9,3	11,6	17,2	27,1	28,7	32,9	91,2	174,0	233,7	-156,8
Laun	4,9	5,5	5,8	5,4	6,2	5,6	4,6	5,0	1,6	1,5
Ávöxtun hlutafjá	2,3	2,6	8,1	16,9	18,2	18,5	65,0	95,9	92,9	-371,4
Vaxtatekjur	2,1	3,5	3,4	4,7	4,3	8,8	21,5	73,1	139,2	213,2
Gjöld	21,9	31,0	42,3	29,1	42,6	71,8	129,5	265,9	356,8	405,7
Laun	0,3	0,8	0,5	0,7	0,5	0,8	1,5	2,7	3,4	2,5
Ávöxtun hlutafjá	0,8	1,6	0,0	0,8	12,7	35,5	66,6	96,5	71,6	-137,9
Vaxtagjöld	20,8	28,5	41,7	29,5	29,4	35,5	61,4	166,7	281,7	541,1
Jöfnuður þáttatekna	-12,6	-19,4	-25,1	-2,0	-13,9	-38,9	-38,4	-91,9	-123,1	-562,5

Samkvæmt gögnum frá Hagstofu svaraði jöfnuður þáttatekna til 577 milljarða kr. árið 2008, eða sem svarar til 39% af VLF. Enda þótt landsframleiðsla það árið hafi numið 1.476 milljörðum kr. var þjóðarframleiðsla eingöngu 899 milljarðar kr. vegna þess að drjúgan hluta af framleiðslu landsins þurfti að greiða í vaxtagjöld, arð og laun til útlendinga. Vegna þeirra miklu erlendu skulda er hvíla munu á Íslendingum næstu árin mun í framtíðinni þurfa að verja verulegum hluta af landsframleiðslu til að greiða afborganir og vexti af þessum lánum.

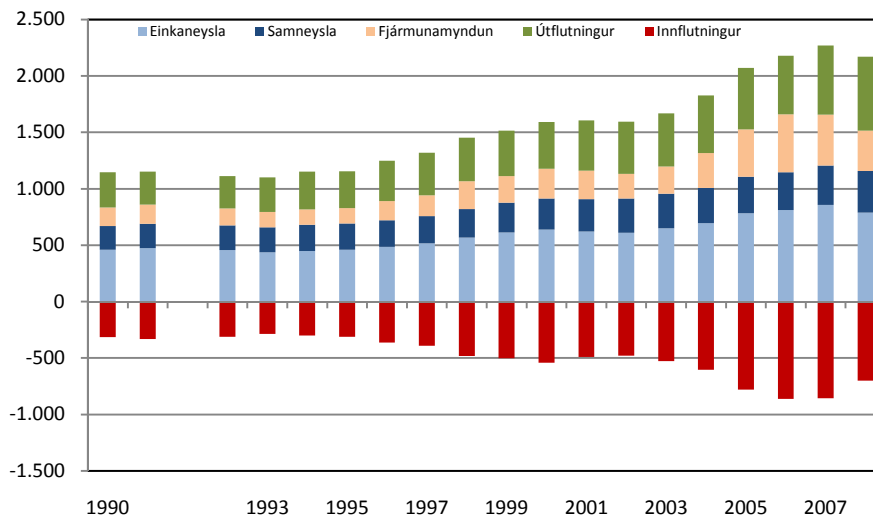
### 2.1.3. Samsetning hagvaxtar

Í íslenskum þjóðhagsreikningum má skoða samsetningu landsframleiðslu – og þar með hagvöxt – út frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar með svokölluðu ráðstöfunaruppgjöri og hins vegar með framleiðsluuppgjöri. Í fyrirnefndu aðferðinni felst að litið er til þess hvernig einkaneysla, fjárfesting, samneysla og útflutningur

og innflutningur þróast, en landsframleiðsla er sett saman úr þessum liðum. Í síðarnefndu aðferðinni er litið til þess að landsframleiðslu má einnig skilgreina sem summu alls virðisauka, þ.e. launa og launatengdra gjalda og afskrifta og hreins rekstrarafgangs. Með því að kanna þróun virðisauka í hverri atvinnugrein má þannig rekja hagvöxt til tiltekinnar atvinnugreina og sjá hvernig framlag greinanna til hagvaxtar breytist með árunum.

Lítum fyrst á ráðstöfunarliðina. Á mynd 2.1.3 er sýnd þróun þeirra hagstærða sem saman skapa verga landsframleiðslu; einkaneyslu, samneyslu, fjármunamyndun, útflutnings og innflutnings. Þar sem innflutningur dregst frá samtölu hinna stærðanna fjögurra þegar landsframleiðsla er metin er innflutningur sýndur sem mínusstærð á myndinni og rauðu súlurnar teygja sig því niður frá núlli. Myndin sýnir greinilega hversu mikið sérhver þáttur landsframleiðslu hefur vaxið hin síðustu ár. Einkaneysla hefur hin síðustu ár verið 700-850 milljarðar kr., en nam 460 milljörðum kr. árið 1990. Fjármunamyndun hefur numið 400-500 milljörðum kr. árlega, sem er þrefalt það sem hún var í upphafi tímabilsins. Innflutningur hefur stóraukist hin síðustu ár og þótt svo útflutningur hafi einnig farið vaxandi hefur sá vöxtur ekki dugað til að koma í veg fyrir síversnandi viðskiptajöfnuð. Halli á viðskiptum við útlönd nam þannig 230-340 milljörðum kr. á árunum 2005-2007. Samneysla, þ.e. kaup hins opinbera á vörum og þjónustu, hefur aftur á móti vaxið hægar og eru ekki greinanleg jafn skýr stökk í þróun hennar og hinna hagstærðanna.

**Mynd 2.1.3 Þróun einkaneyslu, samneyslu, fjármunamyndunar og viðskipta við útlönd á föstu verðlagi árin 1990-2009. Milljarðar kr. (Heimild: Hagstofa Íslands)**



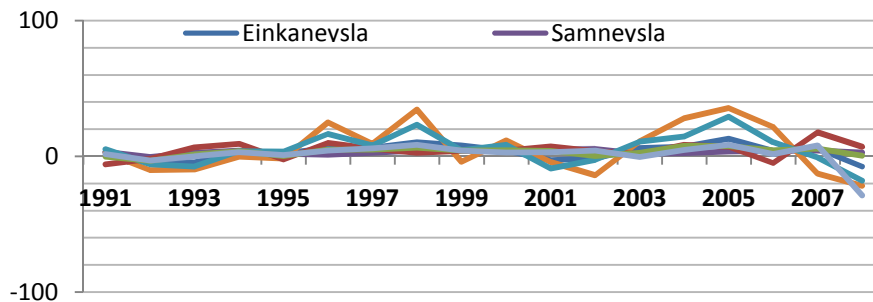
Svo sem fram kemur í töflu 2.1.3 jókst einkaneysla um 86% að magni til á árunum 1990-2007, en dróst síðan saman um 8% á milli 2007 og 2008. Fjárfesting óx um 172% árin 1990-2007, en minnkaði síðan um 20% og breytingar á innflutningi eru nær alveg þær sömu, samdrátturinn frá 2007 til 2008 þó heldur minni. Samneysla óx um tvo þriðju og hélt áfram að aukast á milli árunna 2007 og 2008. Þá nær tvöfaldaðist útflutningur á tímabilinu 1990-2007 og óx síðan um 7% að magn á árinu 2008. Landsframleiðsla var 75% meiri að magni til árið 2007 en hún hafði verið 1990 og óx um rúmt prósentustig á árinu 2008. Vöxtur vergra þjóðartekna var aftur á móti minni og þær drógust saman um þriðjung frá 2007 til 2008.

**Tafla 2.1.2 Landsframleiðsla og þjóðartekjur árin 1990, 2007 og 2008 á verðlagi ársins 2008. Milljarðar kr. (Heimild: Hagstofa Íslands)**

	Milljarðar kr.		Breyting í milljörðum kr.		Breyting í %		
	1990	2007	2008	1990-2007	2007-2008	1990-2007	2007-2008
Einkaneysla	460	856	790	396	-67	86,1	-7,8
Samneysla	211	351	367	141	16	66,7	4,6
Fjármunamyndun	165	449	357	284	-92	171,8	-20,4
Útflutningur	311	614	658	302	44	97,1	7,2
Innflutningur	-315	-856	-699	541	-157	171,6	-18,3
Verg landsframleiðsla	834	1.457	1.476	623	19	74,7	1,3
Launa- og eignatekjur frá útlöndum, ne	-28	-136	-577	-107	-441	378,5	325,0
Vergar þjóðartekjur	820	1.351	899	531	-452	64,8	-33,4

Á mynd 2.1.4 er litið til hlutfallslegra breytinga á VLF og þátta hennar frá fyrra ári á tímabilinu 1990-2008. Svo sem fram kemur er langmestur breytileiki í fjárfestingu og innflutningi, en mun minni í einkaneyslu, samneyslu og útflutningi. Stóran hluta af fjárfestingu þessara ára má rekja til uppbyggingu á stóriðju á seinni hluta tíunda áratugarins og síðastliðnum árum. Vegna þess hve erlend aðföng vega þungt í fjárfestingu leiðir uppbyggingin óhjákvæmilega til mikils innflutnings og þar með halla á viðskiptum við útlönd.

**Mynd 2.1.4 Breytingar á VLF og helstu þátta hennar 1991-2008. Hlutfallslegar breytingar frá fyrra ári. (Heimild: Hagstofa Íslands)**



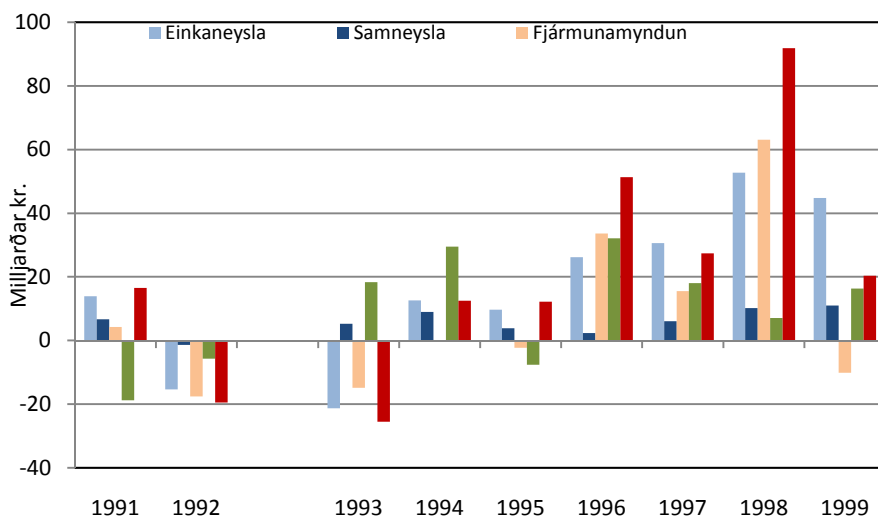
Þessi mikli breytileiki í fjárfestingu og innflutningi kemur skýrt fram í töflu 2.1.3 sem sýnir meðalvöxt vergrar landsframleiðslu og helstu þátta hennar á árunum 1990-2008. VLF óx þá að jafnaði um 3,2% og breytileikinn – mældur sem staðalfrávik – var 3,0 prósentustig. Meðalvöxtur fjármunamyndunar var hins vegar 5,6% og breytileiki 17,5 stig og meðalvöxtur innflutnings 5,2% og breytileiki 11,7 stig. Útflutningur óx aftur á móti eingöngu um 4,4% að jafnaði og var sá vöxtur nokkuð jafn eins og glögg má sjá af litlum breytileika. Samneysla óx um 3,1% og var sá vöxtur afar jafn. Athygli vekur hversu mikið þjóðartekjur sveiflast til þrátt fyrir lítinn vöxt. Breytileiki mælist 8,2 prósentustig– nær þrefalt meiri en hjá vergri landsframleiðslu og stafar einkum af miklu ójafnvægi síðustu ára þegar þjóðartekjur breyttust mun meira en VLF.

**Tafla 2.1.3 Meðalvöxtur vergrar landsframleiðslu á tímabilinu 1991-2008.  
Hlutfallstölur. (Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar)**

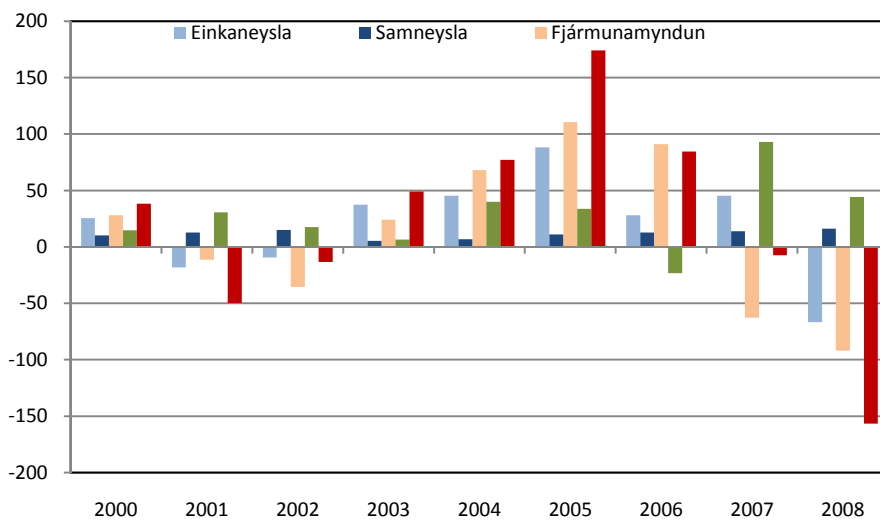
	Meðaltal	Staðalfrávik
Einkaneysla	3,2	5,4
Samneysla	3,1	1,5
Fjármunamyndun	5,6	17,5
Útflutningur	4,4	5,8
Innflutningur	5,2	11,7
Verg landsframleiðsla	3,2	3,0
Vegar þjóðartekjur	1,5	8,2

Á myndum 2.1.5 og 2.1.6 er nánar sýnt hvernig einstakir hlutar VLF hafa breyst á milli ára frá 1991. Fyrri myndin sýnir þróunina árin 1991-1999 og þar er sérstaklega áberandi hve mikið innflutningur, fjárfesting og einkaneysla óx á árunum 1996-1998. Á síðari myndinni, sem spannar tímabilið 2000-2008, kemur einnig vel fram hvernig vöxtur einkaneyslu og fjárfestinga á árunum 2003-2005 varð til þess að snaruka innflutning. Athyglisvert er einnig að árið 2006 má einkum rekja aukinn innflutning til meiri fjárfestinga, en einkaneysla óx tiltölulega lítið það ár miðað við næstu ár á undan. Árið 2007 tók einkaneysla aftur á móti góðan kipp, en fjárfestingar drógust verulega saman það árið.

**Mynd 2.1.5 Hlutur einstakra liða VLF í hagvexti árin 1991-1999. Milljarðar kr.**  
 (Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar)



**Mynd 2.1.6 Hlutur einstakra lið VLF í hagvexti árin 1991-1999. Milljarðar kr.**  
 (Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar)



#### 2.1.4. Hlutur atvinnugreina í hagvexti

Samsetning íslensks hagkerfis hefur tekið örum breytingum undanfarna áratugi. Hér sem annars staðar hefur verulega dregið úr vægi frumvinnslugreina og

iðnaðar, en mikilvægi þjónustu þess í stað farið vaxandi. Árið 1990 stóðu gömlu höfuðgreinarnar landbúnaður og sjávarútvegur enn að baki 17% af landsframleiðslu, en árið 2006 var þetta hlutfall komið niður í 8,5%. Hluttur annars iðnaðar en vinnsla sjávarafurða nam árið 1990 11,6%, en var kominn í 8,9% árið 2006. Framleiðsla máлма, aðallega áls, tvöfaldaðist og fór úr 0,9% í 1,8%, en hluttur annars iðnaðar dróst saman. Mikilvægi byggingarstarfsemi og ýmis konar þjónusta einkaaðila hefur aftur á móti vaxið stórum. Byggingargeirinn stóð að baki 8,4% af landsframleiðslu árið 1990, en hlutfallið var komið í 11,3% árið 2006. Fjármálaþjónusta óx að mikilvægi úr 5,4% af landsframleiðslu í 9% og fasteignaviðskipti og ýmis önnur starfsemi fór úr 12,3% í 16,4%. Árið 2006 stóðu þessar þrjár greinar því að baki nálega 37% af landsframleiðslu. Hlutdeild hins opinbera hefur á hinn bóginn aukist minna. Árið 1990 svaraði hún til tæpra 20%, en hafði vaxið í nálega 24% árið 2006.

**Tafla 2.1.4 Hluttur atvinnugreina í vergri landsframleiðslu árin 1990, 2000 og 2006. Hlutfallstölur. (Heimild: Hagstofa Íslands).**

	1990	2000	2006	Breytingar í prósentustigum		
				1990-2000	2000-2006	1990-2006
Landbúnaður	2,6	2	1,4	-0,6	-0,6	-1,2
Fiskveiðar	9,6	7,1	5	-2,5	-2,1	-4,6
Vinnsla sjávarafurða	4,7	2,8	2,1	-1,9	-0,7	-2,6
Annar matvæla- og drykkjarvöruíðnaður	2,9	2,4	1,3	-0,5	-1,1	-1,6
Framleiðsla máлма	0,9	1,8	1,8	0,9	0,0	0,9
Annar iðnaður	7,8	6,9	5,8	-0,9	-1,1	-2,0
Veitur	3,9	3,4	4	-0,5	0,6	0,1
Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð	8,4	8,7	11,3	0,3	2,6	2,9
Verslun og ýmis viðgerðarþjónusta	11,8	11,5	10,1	-0,3	-1,4	-1,7
Hótel og veitingahúsarekstur	2	1,9	1,5	-0,1	-0,4	-0,5
Samgöngur og flutningar	8	8,7	6,3	0,7	-2,4	-1,7
Fjármálaþjónusta o.fl.	5,4	5,1	9	-0,3	3,9	3,6
Fasteignaviðskipti o.fl.	12,3	13,8	16,4	1,5	2,6	4,1
Opinber stjórnsýsla; almannatryggingar	12,9	5,9	5,6	-7,0	-0,3	-7,3
Fræðslustarfsemi		4,7	5,7		1,0	
Heilbrigðis- og félagsþjónusta	3,4	9,4	9,2	6,0	-0,2	5,8
Önnur samfélagsþjónusta	3,3	3,8	3,3	0,5	-0,5	0,0

Mikill vöxtur í þjónusta einkaaðila á sviði fjármála og fasteigna og skyldra greina á undanföllum árum kemur skýrt fram þegar kannað er hvaða greinar hafa borið uppi hagvöxt undanfarinna ára. Skipting hagvaxtar á milli atvinnugreina er sýnd í töflum 2.1.5-2.1.7. Fyrsta tafla sýnir framlag byggingarstarfsemi, verslunar og ýmis konar þjónustu, sú næsta framlag landbúnaðar, sjávarútvegs og annars iðnaðar og sú þriðja framlag opinberra þjónustu.

Á árunum 1991-1993 drógust vergar þáttatekjur að jafnaði saman um 0,42 prósent á ári og svo sem fram kemur í töflu var einnig samdráttur í byggingarstarfsemi og

þjónustu einkaaðila á þessum árum. Vöxtur var aftur í þjónustu á öllum öðrum árum og í byggingarstarfsemi á öllum öðrum tímabilum en á árunum 1994-1996, en þá má heita að hlutur greinarinnar í vergum þáttatekjum hafi staðið í stað. Á árunum 1994-1996 nam hlutur byggingarstarfsemi og þjónustu um 60% af vergum þáttatekjum og hækkaði síðan í tæp 75% á árunum 1997-1999, en féll svo aftur í 63% árin 2000-2002. Síðustu fjögur árin sem tölur Hagstofu ná til var hlutur þessara greina aftur á móti 80-94%.

**Tafla 2.1.5 Hlutur byggingarstarfsemi og þjónustugreina í vexti vergra þáttatekna árin 1991-2006. Prósentustig. (Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar)**

	1991-1993	1994-1996	1997-1999	2000-2002	2003	2004	2005	2006
Veitur	0,09	0,03	0,17	0,24	0,01	0,15	0,06	0,34
Byggingarstarfsemi og mannvirkjag	-0,24	-0,01	0,70	0,04	0,57	1,41	1,79	1,08
Verslun og ýmis viðgerðarþjónusta	-0,16	0,47	0,92	0,05	0,51	0,59	1,90	0,31
Hótel og veitingahúsarekstur	-0,03	0,13	0,20	0,04	0,15	0,13	0,21	0,04
Samgöngur og flutningar	-0,02	0,70	0,68	0,36	0,47	0,67	0,11	0,43
Fjármálaþjónusta o.fl.	-0,01	0,02	0,53	0,46	0,89	1,54	1,44	1,59
Fasteignaviðskipti o.fl.	-0,02	0,58	0,93	0,78	0,85	1,14	1,22	1,14
Samtals	-0,40	1,91	4,14	1,96	3,46	5,62	6,72	4,93
Vergar þáttatekjur	-0,42	3,18	5,57	3,11	3,70	6,88	7,15	5,78
Hlutfall af vexti vergra þáttatekna		60,1	74,4	62,9	93,5	81,7	94,1	85,2

Þýðing frumvinnslu og iðnaðar fyrir hagvöxt hefur á hinn bóginn minnkað mikið. Fólki sem fæst við landbúnað og sjávarútveg – bæði veiðar og vinnslu – hefur fækkað mikið undanfarin ár og virðisauki í greinunum því einnig dregist saman. Svipaða sögu er að segja af mörgum iðngreinum. Störfum í stóriðju hefur á móti fjölgað. Fyrir vikið eru gömlu grunngreinarnar ekki langur aflvaki hagvaxtar í landinu. Landbúnaður hefur þó undanfarin ár ætíð ýtt undir hagvöxt, en fækkun starfa og fyrirtækja í sjávarútvegi hefur leitt til minnkandi mikilvægis greinarinnar fyrir þjóðarbúið.

**Tafla 2.1.6 Hlutur landbúnaðar, sjávarútvegs og iðnaðar í vexti vergra þáttatekna árin 1991-2006. Prósentustig. (Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar).**

	1991-1993	1994-1996	1997-1999	2000-2002	2003	2004	2005	2006
Landbúnaður	-0,01	0,04	0,03	0,06	0,03	0,05	0,10	0,04
Fiskveiðar	-0,18	-0,11	-0,34	0,01	-0,29	0,23	-0,14	-0,20
Vinnsla sjávarafurða	0,07	0,08	-0,18	0,08	-0,10	0,21	-0,18	-0,23
Annar matvæla og drykkjarvöruíðn	-0,07	0,14	0,14	0,05	0,04	0,08	-0,04	0,10
Framleiðsla málna	0,01	0,02	0,23	0,16	-0,02	0,00	-0,04	0,22
Annar iðnaður	-0,29	0,48	0,30	0,03	0,17	0,36	-0,12	0,34
Samtals	-0,47	0,66	0,19	0,40	-0,16	0,93	-0,43	0,27
Vergar þáttatekjur	-0,42	3,18	5,57	3,11	3,70	6,88	7,15	5,78
Hlutfall af vexti vergra þáttatekna		20,8	3,4	12,8	-4,4	13,5	-6,0	4,6

Vöxtur í opinberri starfsemi hefur undanfarin ár ætíð verið ein af orsökum hagvaxtar í landinu. Á árunum 1991-1993, þegar þáttatekjur drógust að jafnaði saman um 0,42 prósentustig, nam vöxtur hins opinbera 0,45 prósentustigum. Þannig urðu aukin umsvif ríkis og sveitarfélaga til að vinna á móti samdrætti annars staðar í hagkerfinu. Undanfarin ár hafa útgjöld hins opinbera staðið á bak við 5-12% af vexti vergra þáttatekna.

**Tafla 2.1.7 Hlutur hins opinbera í vexti vergra þáttatekna árin 1991-2006. Prósentustig. (Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar).**

	1991-1993	1994-1996	1997-1999	2000-2002	2003	2004	2005	2006
Opinber stjórnýsla; almannatrygg	0,30	0,36	0,48	0,02	0,07	0,09	0,08	-0,06
Fræðslustarfsemi			0,06	0,27	0,31	-0,30	0,05	0,36
Heilbrigðis- og félagsþjónusta	0,07	0,11	0,52	0,27	-0,09	0,31	0,42	0,25
Önnur samfélagsþjónusta	0,08	0,13	0,20	0,20	0,11	0,24	0,30	0,04
Samtals	0,45	0,61	1,26	0,75	0,40	0,33	0,85	0,59
Vergar þáttatekjur	-0,42	3,18	5,57	3,11	3,70	6,88	7,15	5,78
Hlutfall af vexti vergra þáttatekna		19,0	22,7	24,3	10,9	4,9	11,9	10,2

### 2.1.5. Niðurstaða

Hagvöxtur hérlandis var afar ör síðustu árin fyrir hrún. Á árunum 2004-2007 óx verg landsframleiðsla á mann að jafnaði um 4,4%, en á tímabilinu 1990-2008 nam hagvöxtur á mann að jafnaði 1,8%. Hagvaxtarhraði árána 2004-2007 svarar til þess að landsframleiðsla hefði tvöfaldast á um 16 árum, en það myndi taka 39 ár að tvöfalda landsframleiðslu ef miðað væri við meðalhagvöxt alls tímabilsins. Árið 2008 dróst hagvöxtur á mann saman um 2,2%, en það samsvarar því að hagvöxtur hafi dregist saman um 0,3%. Í vorskýrslu fjármálaráðuneytis var gert ráð fyrir að framleiðsla drægist saman um 10,6% árið 2009, en síðan þá hafa horfur orðið



heldur betri og í spá Seðlabanka frá því í ágúst var gert ráð fyrir 9,1% samdrætti. Aftur á móti er nú talið að árin 2010 og 2011 verði erfiðari en áður hafði verið vonað. Þannig gerir Seðlabanki nú ráð fyrir að verg landsframleiðsla muni dragast saman um 2,2% árið 2010 og að hagvöxtur ársins 2011 verði ekki nema 0,9%.

Þessi þróun segir þó ekki nema hluta sögunnar. Til þess að fá fyllri mynd er einnig nauðsynlegt að skoða hvernig þjóðarframleiðsla hefur þróast. Munurinn á þessum tveimur stærðum – landsframleiðslu og þjóðarframleiðslu – felst í því að við mat á þjóðarframleiðslu er einnig tekið tillit til vaxtagjald og vaxtatekna þjóðarbúsins, sem og ávöxtun hlutafjár og launagreiðslna. Greiðslur Íslendinga til útlendinga hafa yfirleitt verið hærrí en greiðslur útlendinga til Íslendinga og munar þar mestu um vaxtagjöld vegna erlendra lána, en síðustu ár hefur ávöxtun hlutafjár einnig orðið fyrirferðarmikill liður. Þetta hefur leitt til þess að landsframleiðsla á Íslandi hefur lengstum verið meiri en þjóðarframleiðsla. Á árunum 1990-2003 var þessi munur að jafnaði 2-3%. Síðustu ár hefur bilið á milli þessara tveggja stærða hins vegar farið brekkandi. Það var um 4% árin 2004 og 2005, 7,8% árið 2006, 9,3% árið 2007 og 39,1% árið 2008. Þá var landsframleiðsla Íslendinga 1.476 milljörðum kr. en þjóðarframleiðslan eingöngu 899 milljarðar kr. Mismunurinn, 577 milljarðar kr., rann til útlendinga, einkum í formi vaxtagjalda. Fyrirsjáanlegt er að á næstu árum þurfi áfram að verja stórum hluta framleiðslu landsmanna til að greiða afborganir og vexti af erlendum lánum.

Fjárfestingar og einkaneysla hafa borið uppi hagvöxt undangenginna ára og fyrir vikið hefur mikill halli verið á vöru- og þjónustuviðskiptum við útlönd, en mikil breyting varð á þessu árið 2008. Þá dróst fjárfesting saman um 20,4% og einkaneysla um 7,8%. Í spá Seðlabanka frá því í ágúst 2009 er gert ráð fyrir að einkaneysla dragist saman um tæp 20% á árinu 2009 og um rúm 4% árið 2010. Spár bankans gera ráð fyrir að fjárfesting dragist saman um nær helming árið 2009, en aukist um tæp 6% árið 2010. Þessi viðsnúningur hefur leitt til þess að afgangur er nú á vöru- og þjónustujöfnuði við útlönd og útlit er fyrir að svo verði áfram næstu árin.

Af einstökum atvinnugreinum hafa nýju greinarnar fjármálaþjónusta og fasteignaviðskipti, ásamt byggingastarfsemi og verslun og þjónusta, lagt mest til hagvaxtar undanfarin ár. Tölur Hagstofu Íslands ná þó ekki nema til ársins 2006, en þær sýna að þessar atvinnugreinar ásamt veitustarfsemi og annarri þjónustu einkaaðila, hafa staðið á bak við 80-90% af vexti vergra þáttatekna á árunum 2003-2006. Þessar greinar hafa nú dregist verulega saman og framlag þeirra til hagvaxtar verður miklum mun minna á næstu árum. Því er nauðsynlegt að önnur atvinnustarfsemi fylli í skarðið. Í ljósi þróunar gengismála er trúlegast að það verði

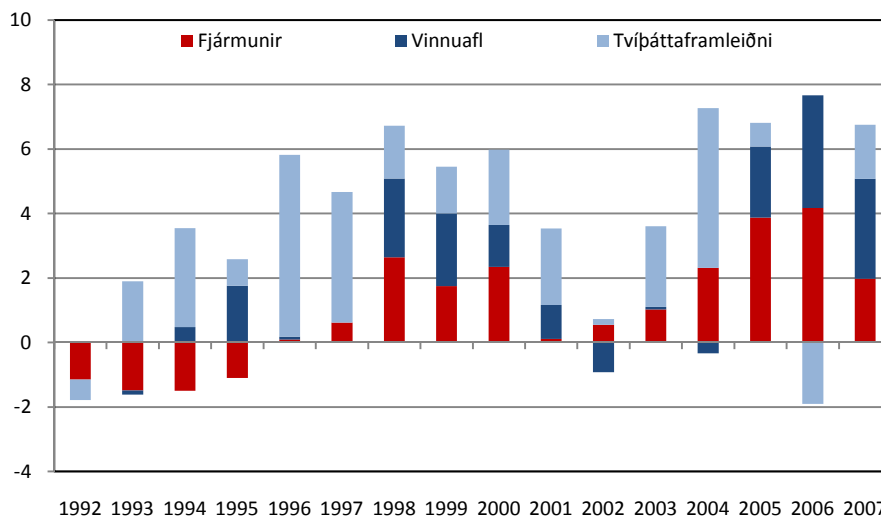
atvinnugreinar sem byggist á útflutningi og hafi sterka samkeppnisstöðu á heimamarkaði, auk fyrirtækja í ferðaþjónustu.

## 2.2. Framleiðni

Ýmsar leiðir eru til að halda uppi hagvexti, svo sem með fjárfestingum og fjölgun á vinnumarkaði, en til lengri tíma skiptir þróun framleiðni höfuðmáli. Framleiðni má annað hvort mæla sem framleiðni einstakra framleiðsluþátta, svo sem vinnuafls eða fjármuna, eða veða saman áhrif ólíkra þátta í svokallaða heildarþáttaframleiðni. Síðastnefnda framleiðnin hefur einnig verið nefnd tvíþáttaframleiðni ef eingöngu er tekið tillit til þróunar vinnuafls og fjármunaæignar.

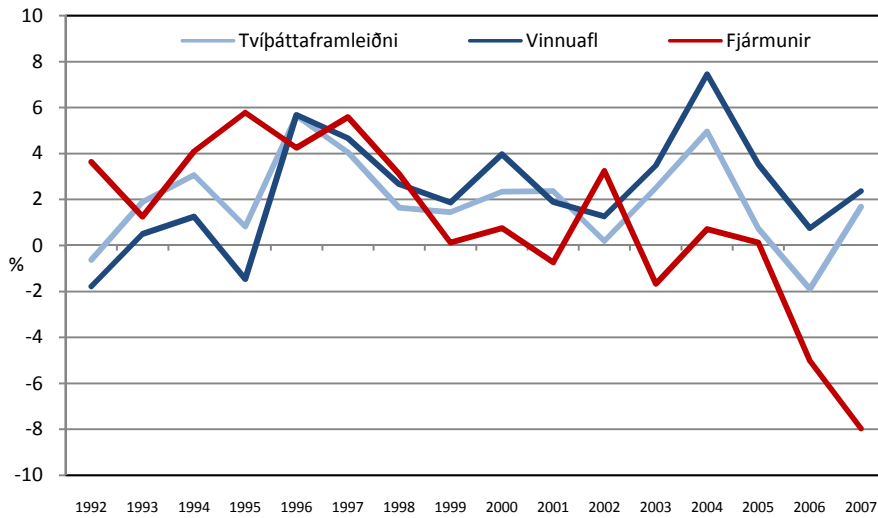
Á mynd 2.2.1 er vöxtur vergra þáttatekna á Íslandi árin 1992-2007 sundurliðaður í vöxt fjármunaæignar, vinnuafls og tvíþáttaframleiðni. Framleiðni, sem er sýnd með ljósbláum lit, óx hratt á tíunda áratugnum og var þá uppistaðan í vexti vergra þáttatekna. Á árunum 1998-2000 má sjá hve hlutur vinnuafls var mikilvægur fyrir hagvöxt, en á næstu árum hvíldi hagvöxtur að verulegu leyti á framleiðni. Síðustu árin hafa fjárfestingar einkum drifið áfram hagvöxt, en framleiðni hefur snarminnkað og mælist raunar neikvæð árið 2006. Þetta er ekki óvenjulegt þegar hagkerfi ráðast í stórar fjárfestingar. Við slíkar aðstæður stækkar fjármunaæign þjóða hratt en framleiðslan eykst lítt fyrst í stað en meira er frá líður. Framleiðni getur því dregist saman um hríð en tekur síðan að vaxa á ný er fram líða stundir.

**Mynd 2.2.1 Hlutur fjármuna, vinnuafis og tvíþáttaframleiðni í vexti vergra þáttatekna 1992-2007. Prósentustig. (Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar)**



Á mynd 2.2.2 sést þróun framleiðni fjármuna og vinnuafis yfir tímabilið 1992 til 2007. Það er áhugavert að sjá hvernig þróun fjármuna hefur hneigst til að fara lækkandi allt frá miðjum síðasta áratug. Síðustu árin sem mælingar ná til, 2006 og 2007, er framleiðni fjármuna meira að segja neikvæð.

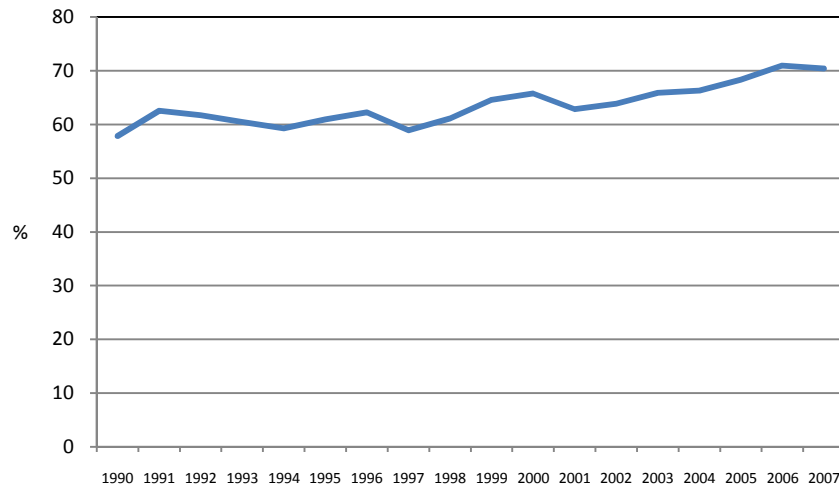
**Mynd 2.2.2 Þróun framleiðni vinnuafls, fjármuna og tvíþáttaframleiðni 1992-2007. (Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Hagfræðistofnunar)**



Til lengri tíma ráðast laun fyrst og fremst af framleiðni vinnuafls; það er eingöngu ef fólk framleiðir meira sem hægt er að hækka laun þess. Þess vegna verða launahækkningar að haldast í hendur við framleiðnistöðu, ella er lítil innistæða fyrir þeim og fyrirtæki verða að velta kostnaði við hækkunirnar út í verðlagið. Á árunum 2001 og 2002 hækkaði almenn launavísitala verulega umfram breytingar á framleiðni. Munurinn nemur 5-6 prósentustigum. Næstu árin komst hins vegar betra jafnvægi á milli framleiðni og launa, en árið 2006 skilja leiðir á ný. Það ár og þau næstu tvö var hækkun launa mun meiri en aukning framleiðni og munaði þar 6,7-8,8 prósentustigum. Slíkt ójafnvægi geta fyrirtæki ekki búið við til langframa.

Í þessu samhengi er áhugavert að skoða hver hefur verið þróun launa og launatengdra gjalda sem hlutfall af þáttatekjum, þ.e. hvað vinnuafli og fjármunir fá greitt, ef þannig má að orði komast. Þessi þróun er sýnd á mynd 2.2.3.

**Mynd 2.2.3 Hluttur launa og launatengdra gjalda af vergum þáttatekjum 1990-2008. (Heimild: Hagstofa Íslands)**



Á árabílinu 1990 til 1997 var þetta hlutfall nokkuð stöðugt í kringum 60%. Þetta má orða sem svo að vinnuaflið hafi fengið í sinn hlut um 60% af verðmætasköpuninni. Síðan virðist sem eitthvað það eigi sér stað sem gerir það að verkum að hluttur launa af vergum þáttatekjum fer vaxandi og á árunum 2006-2007 er þetta hlutfall komið um og yfir 70%. Velta má fyrir sér hverju þetta gegnir. Við höfum áður séð að framleiðni fjármuna dróst saman á sama tíma og hlutfall launa af vergum þáttatekjum hækkaði sem fer vel saman. Þessa mynd verður að túlka í samhengi við þróun framleiðni sem fyrr hefur verið lýst. Mikill samdráttur í framleiðni fjármagns skýrist af því að um er að ræða gríðarlegar fjárfestingar sem fara ekki að skila tekjum fyrr en eftir einhvern tíma. Fyrst í stað koma fjárfestingarnar fram sem kostnaður og sem aukning í *magni* fjármuna en sú aukning skilar litlu af sér á sama tíma og fjárfest er. Þegar fram líða stundir mun þessi fjárfesting (fjármunaeign) skila tekjum sem aftur leiðir til þess að hlutdeild fjármagns í þáttatekjum mun aukast.

### 2.2.1. Niðurstaða

Til lengri tíma ræðst framleiðslugeta hagkerfa einkum af framleiðni. Aukning framleiðni vinnuafls er einnig forsenda hærri launa og góð framleiðni fjármuna ýtir undir fjárfestingar. Á undanförunum árum hefur framleiðni vinnuafls verið langtum minni en hækking almennrar launavísitölu. Því verður ekki séð að raunveruleg innistæða hafi verið til fyrir þeim kauphækkunum sem áttu sér stað. Hér er miðað við þjóðarþúið í heild, en aðstæður geta verið mismunandi eftir atvinnugreinum.

Framleiðni fjármuna síðustu ár hefur verið neikvæð, en það stafar fyrst og fremst af þeim miklu fjárfestingum sem þá áttu sér stað og voru ekki farnar að skila arði. Fastlega má gera ráð fyrir að framleiðni fjármuna aukist á næstu árum þegar þau framleiðslutæki, sem fjárfest hefur verið í, taka að skila sínu.

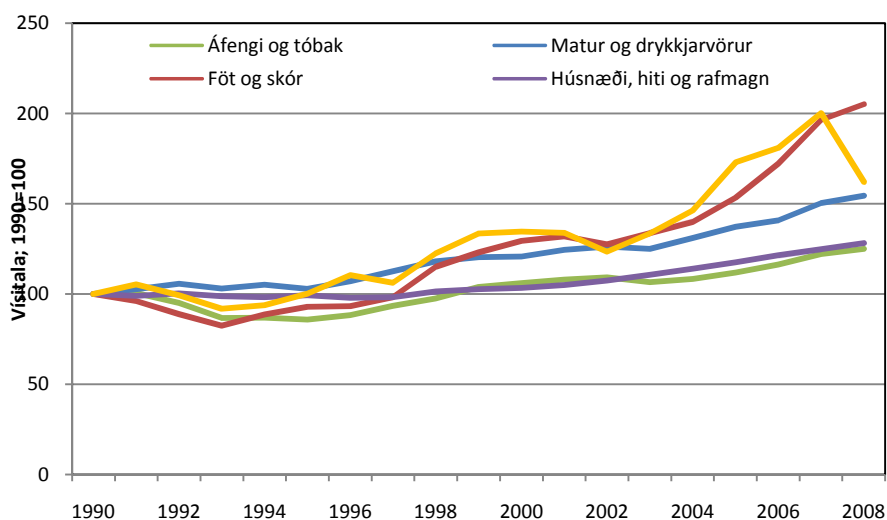
Á síðasta áratug hefur mikil breyting orðið á því hvernig vergar þáttatekjur skiptast á milli vinnuafis og fjármagns. Við upphaf þess tímabils námu laun og launatengd gjöld um 60% af vergum þáttatekjum, en afgangurinn rann til eigenda fjármans. Við lok tímabilsins hafði hlutur launþega vaxið í 70%. Fastlega má gera ráð fyrir að þessi hlutdeild eigi eftir að dragast aftur saman á næstu árum, bæði vegna þess að launakostnaður mun væntanlega minnka, en einnig vegna þess að þá fara fjárfestingar síðustu ára að segja til sín í formi meiri hagnaðar. Þessi mikla hækkun í hlutdeild launa er þó vísbending um það ójafnvægi sem segja má að hafa orðið til í hagkerfinu í góðærinu síðustu ár.

## 2.3. Aðrar hagstærðir

### 2.3.1. Einkaneysla

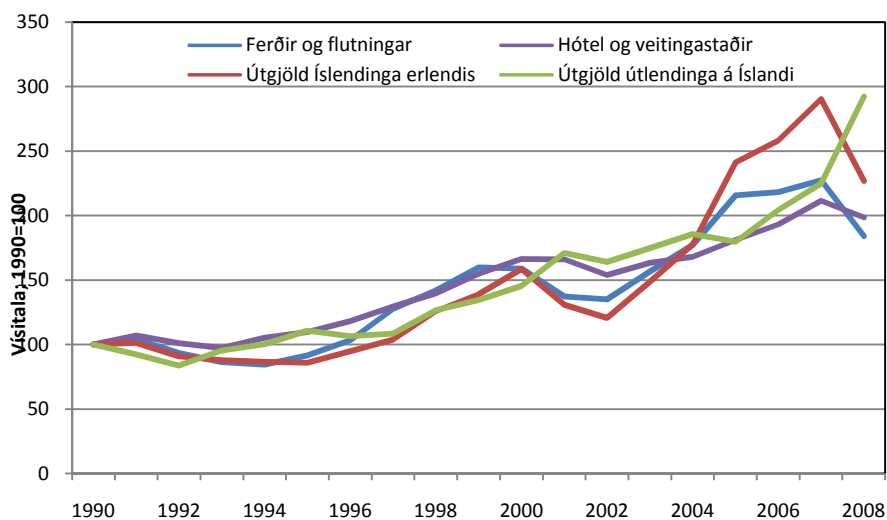
Neysla nauðsynja á borð við mat og drykkjarvörur og útgjöld vegna húsnæði, hita og rafmagns breytast alla jafna ekki mikið á milli ára svo sem sjá má á mynd 2.3.1. Aftur á móti hafa kaup á fatnaði og skóm og húsgögn og heimilisbúnaði aukist mikið undanfarin ár. Alþekkt er úr neytendafræðum að kaup á varanlegum neysluvörum, svo sem bílum, rafmagnstækjum og húsgögnum aukast mikið í góðærum, en dragast síðan aftur saman þegar harðna tekur á dalnum.

**Mynd 2.3.1 Þróun neyslu á helstu nauðsynjum. (Heimild: Hagstofa Íslands)**



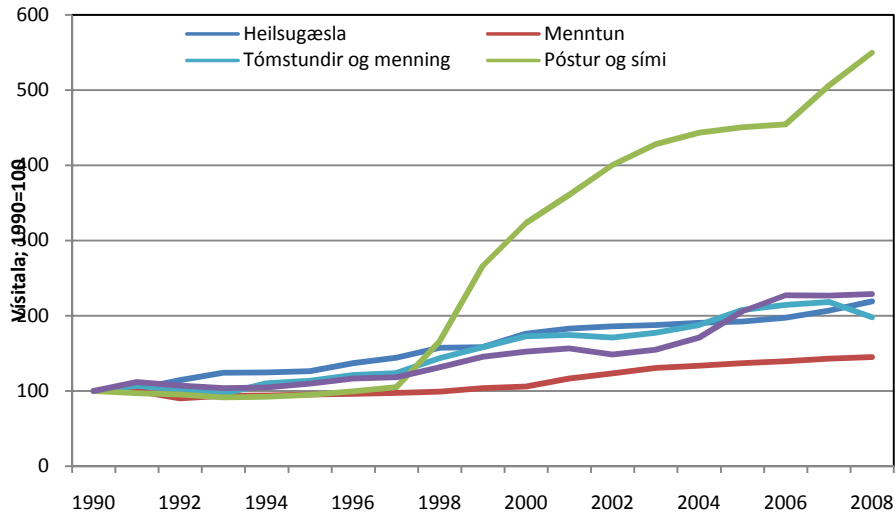
Sterkt gengi íslensku krónunnar ýtti mjög undir ferðir Íslendinga til útlanda, svo sem sjá má á mynd 2.3.2. Útgjöld útlendinga á Íslandi vaxa mjög árin 2006-2007 þegar krónan tók að veikjast. Glögglega má sjá á mynd 2.3.2 hve Íslendingar draga harkalega úr ferðum sínum utan á árinu 2008.

**Mynd 2.3.2 Þróun útgjalda Íslendinga vegna ferða og hótela- og veitingastaða, og útgjöld útlendinga á Íslandi. (Heimild: Hagstofa Íslands)**



Útgjöld vegna heilsugæslu og menntunar hafa tiltölulega lítið aukist undanfarin ár, en aftur á móti hafa kaup neytenda á þjónustu pósts og símafyrirtæki aukist mikið. Þetta má rekja til aukinnar farsíma- og tölvunotkunar.

**Mynd 2.3.3 Þróun einkaneyslu. Útgjöld vegna heilsugæslu, menntunar, tómstunda og menningar og pósts og síma. (Heimild: Hagstofa Íslands)**

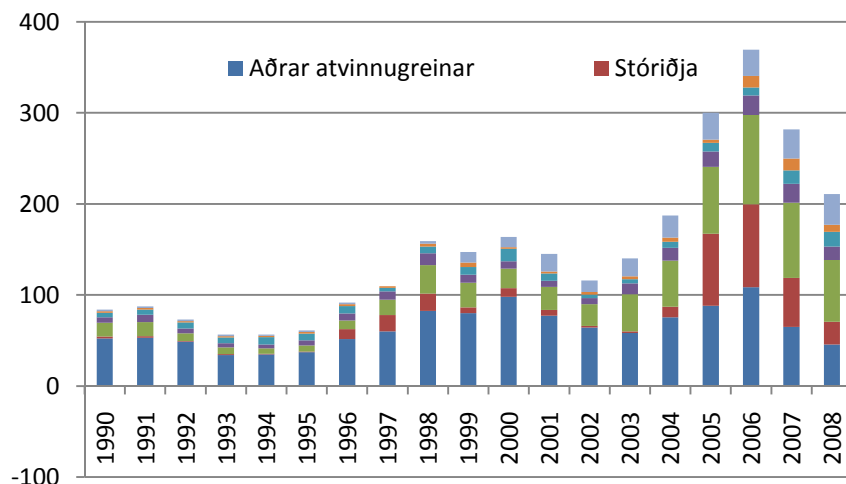


### 2.3.2. Fjárfestingar

Á árunum 1990-2006 jukust fjárfestingar atvinnuvega úr 84 milljörðum kr. í 370 milljarða kr. Síðarnefnda árið voru fjárfestingar vegna stóriðju, bæði í orkuverum og verksmiðjum, samtals um 190 milljarðar kr. Á næstu tveimur árum dró verulega úr þessum stórfjárfestingum og heildarfjárfestingar minnkuðu í 280 milljarða kr. árið 2007 og síðan í 210 milljarða kr. árið 2008. Það árið voru fjárfestingar vegna fasteignaviðskipta og skyldrar þjónustu um 34 milljarðar kr. eða öllu meiri en fjárfestingar í stóriðju sem þá námu 25 milljörðum kr.



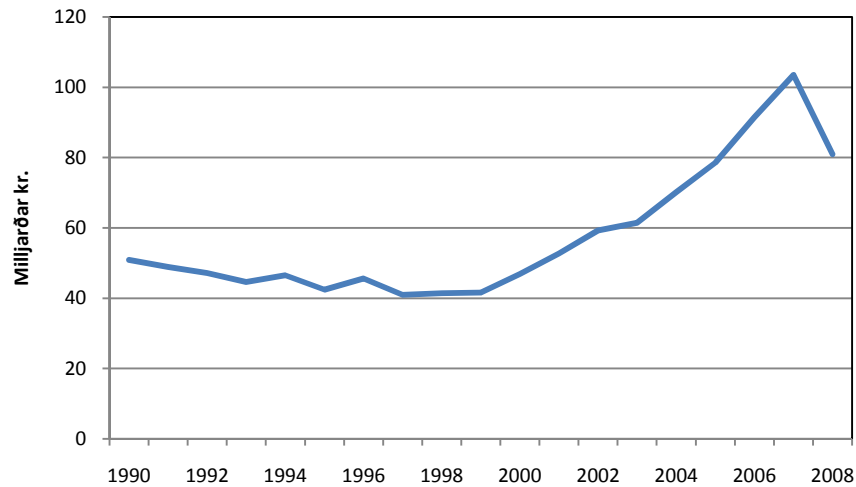
**Mynd 2.3.4 Fjárfestingar atvinnugreina árin 1990-2008. Milljarðar kr. á verðlagi ársins 2008. (Heimild: Hagstofa Íslands)**



### Íbúðarhúsnæði

Fjárfestingar í íbúðarhúsnæði námu um 50 milljörðum kr. árið 1990 á verðlagi ársins 2008, en lækkuðu nokkuð að raungildi næstu árin og voru 40-45 milljarðar kr. að jafnaði á árunum 1993-1999. Upp úr því taka nýbyggingar að aukast mikið og árið 2001 námu þær 52 milljörðum kr. Var það í fyrsta sinn í áratug sem fjárfestingar í íbúðarhúsnæði voru jafnmiklar og árið 1990. Sjö árum síðar námu fjárfestingarnar ríflega 100 milljörðum kr., eða tvöfalt hærri fjárhæð að raungildi en árið 2000. Árið 2008 drógust síðan nýbyggingar saman um 20 milljarða kr. Við lok árs var víða íbúðarhúsnæði í byggingu sem alger óvissa ríkir um hvenær hægt verður að ljúka við.

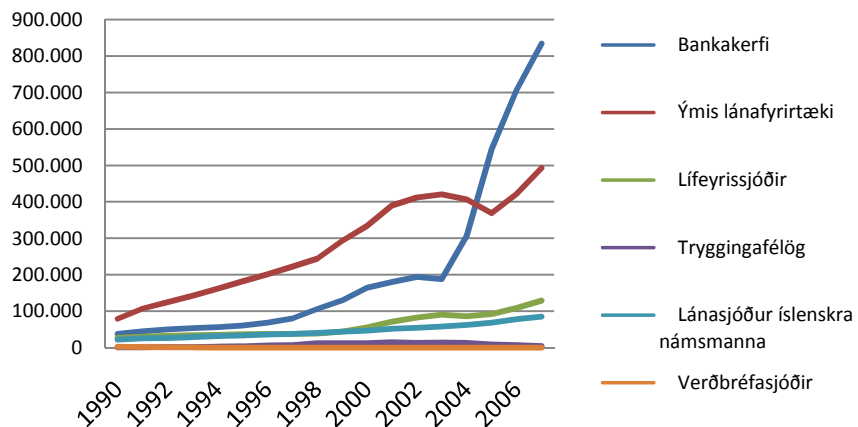
**Mynd 2.3.5 Fjárfestingar í íbúðarhúsnæði 1990-2008. Milljarðar kr. á verðlagi ársins 2008. (Heimild: Hagstofa Íslands)**



### 2.3.3. Skuldastaða heimilanna

Á síðustu misserum hefur verið fjallað mikið um skuldastöðu heimilanna, af skiljanlegum ástæðum. Mynd 2.3.6 sýnir þróun skulda heimilanna við fjármálastofnanir á tímabilinu 1990 til 2008. Á henni sést glöggst hve skuldirnar hafa aukist gríðarlega á síðustu árum. Vert er að hafa að þær tölur sem hér eru sýndar eru á hlaupandi verðlagi. Einnig varð breyting á söfnun gagnanna árið 2003 en sú breyting minnkar upphæð skuldsetningar heimilanna miðað við það sem áður var.

**Mynd 2.3.6 Skuldir heimilanna**



Engu að síður er ljóst að skuldirnar hafa aukist hratt á síðustu árum. Mikið stökk verður í skuldum heimilanna til bankakerfisins uppúr árunum 2003 og 2005 sem skýrist aðallega af innkomu bankanna á húsnæðislánamarkaðinn. Engu að síður er ljóst að skuldsetningin hefur aukist hröðum skrefum, líka utan hins hefðbundna bankakerfis.

Nú er starfandi starfshópur á vegum Seðlabanka Íslands sem hefur það hlutverk að greina skuldastöðu heimilanna. Sá starfshópur hefur aðgang að trúnaðargögnum úr bankakerfinu og hefur skilað bráðabirgðaniðurstöðum. Ýmsar áhugaverðar upplýsingar hafa verið unnar á vegum starfshópsins. Samkvæmt þeim er áætlað að um 80 þúsund heimila hafi fasteignaveðlánsskuldir og að meðalhúsnæðisskuldin sé tæplega 16 milljónir króna en þá er ekki tekið tillit til lífeyrissjóðskuldbindinga.

Þá virðist vera sem stærstur hluti húsnæðisskuldanna sé hjá þeim sem eiga þrátt fyrir allt stóran hlut í húsnæðinu. Dreifing húsnæðisskulda er hins vegar mjög ójöfn þar sem um 68% húsnæðiseigenda eiga eign sem er minna en 30 milljóna kr. virði en bera um helming af heildarhúsnæðisskuldum þjóðarinnar.

Um 6% heimila landsins eru með neikvæða eiginfjárstöðu uppá 5 milljónir kr. í húsnæði sínu, m.ö.o. skulda meira en þeir eiga og þrátt fyrir að þessi hópur sé ekki stór af heildinni bera þeir tæplega 20% af heildarskuldunum. Þessi heimili eru í miklum vanda ef þau verða fyrir tekjumissi eða ráða ekki við greiðslubyrðina af lánunum. Á móti kemur að um 60% heimila er með meira en 5 milljóna kr. jákvæða eiginfjárstöðu í húsnæði sínu en bera um 44% af heildarhúsnæðisskuldunum. Þessi hópur er í mun betri stöðu til að fást við tekjumissi eða önnur áföll.

Vandinn er að hluta til sá að það eru í raun svo fáir sem eru í miklum vanda. Það þýðir að aðgerðir til hjálpar þessum heimilum sem fylla þann hóp sem er sem verst er staddur eru kostnaðarsamar en hjálpa fáum.

### **2.3.5. Niðurstaða**

Á undanförnum árum hafa heimilin í landinu aukið neyslu sína á varanlegum neysluvörum og útgjöld vegna ferðalaga og ýmissar þjónustu. Þessi útgjöld hafa nú þegar dregist verulega saman og munu á næstu árum líklega haldast mun minni en þau voru áður.

Fjárfestingar atvinnugreina á föstu verðlagi jukust mikið hin síðustu ár. Þær námu 116 milljörðum kr. árið 2002, en voru komnar í 370 milljarða kr. árið 2006. Þær drógust síðan aftur saman næstu tvö árin og voru ekki nema 211 milljarðar kr. árið 2008. Fjárfestingar í veitum og stóriðju námu 675 milljörðum á árunum 2003-2008, en fjárfestingar atvinnugreina alls námu þá tæpum 1.500 milljörðum kr.

Mikið hefur einnig verið byggt á síðustu árum. Fjárfestingar í íbúðarhúsnæði námu 50-60 milljörðum kr. árlega á tímabilinu 2001-2003, en höfðu nær tvöfaldast árið 2007 og svöruðu þá til 103 milljarða kr. Árið 2008 námu þær 81 milljarði kr.

Fjölgun nýbygginga hefur m.a. leitt til þess að skuldastaða almennings hefur versnað. Sérstaklega jukust skuldir vegna íbúðarhúsnæði mikið á árunum 2003-2006 þegar bankarnir tóku að keppa við opinbera aðila og lífeyrissjóði á þessum markaði. Um 6% heimila í landinu eru nú talin skulda meira en nemur virði eigna þeirra og þessi hópur ber tæplega 20% af heildarskuldunum. Aftur á móti eru um 60% heimila með borð fyrir báru og skulda minna en þau eiga. Verð á húsnæði hefur lækkað undanfarna mánuði og gert er ráð fyrir áframhaldandi lækkun íbúðaverðs. Það getur leitt til þess að hlutur margra í eignum sínum rýrni enn frekar.

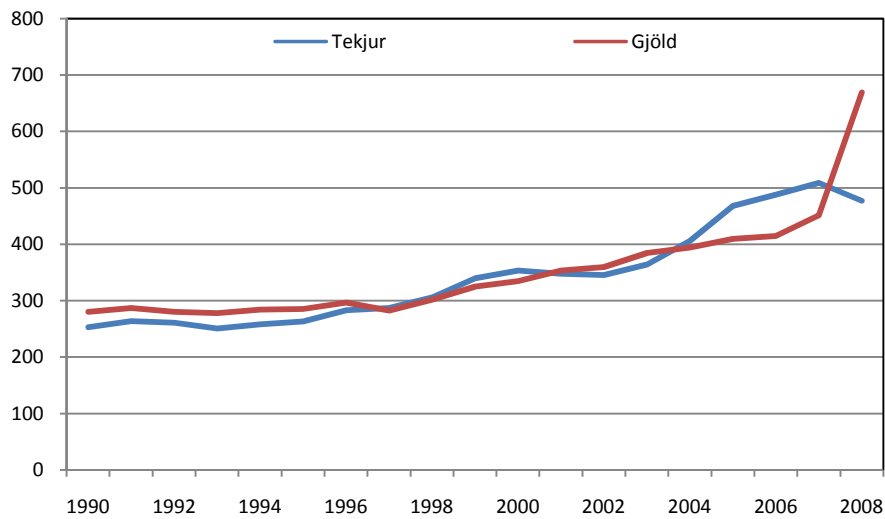
## 2.4. Hið opinbera

Afkoma hins opinbera versnaði verulega síðasta ár, bæði ríkis og sveitarfélaga. Árin þar á undan var ríkissjóður rekinn með góðum afgangi og tekjur sveitarfélaga voru einnig að samtölu umfram gjöld. Nú hafa veður hins vegar skipast í lofti og gera má ráð fyrir að fjárhagsstaða bæði ríkis og sveitarfélaga verði erfið á næstu árum og að illgerlegt reynist fyrir hið opinbera að veita sömu þjónustu og áður. Hér á eftir er fyrst vikið að afkomu ríkissjóðs og síðan stuttlega vikið að stöðu sveitarfélaga.

### 2.4.1. Afkoma ríkissjóðs

Afkoma ríkissjóðs var neikvæð lengi framan af tíunda áratugnum, enda ríkti þá stöðnun í þjóðfélaginu. Með betri tíð tók síðan afkoman að batna og á árunum 1997-2000 var ætíð afgangur á rekstri sjóðsins. Næstu tvö árin snerist dæmið aftur við, en á árunum 2004-2007 nam afgangur á rekstri ríkissjóðs samtals um 200 milljörðum kr. Árið 2008 voru gjöld 190 milljörðum kr. meiri en tekjur og munar þar mest um stóraukin útgjöld til almennra efnahags- og viðskiptamála. Samtals var ríkissjóður rekinn með 145 milljarða kr. halla á föstu verðlagi á árunum 1990-2008.

**Mynd 2.4.1 Tekjur og gjöld ríkissjóðs árin 1990-2008.  
Milljarðar kr. á verðlagi ársins 2008.**



Á árunum 1998-2007, en heildstæð gögn Hagstofu spanna eingöngu þann tíma, jukust útgjöld ríkisins á föstu verðlagi um 133,5 milljarða kr. eða 43%. Það svarar til þess að útgjöld hafi aukist um 4% að raungildi á ári. Í krónum talið jukust útgjöld mest til almannatrygginga og velferðarmála, eða um 38,8 milljarða kr. og til heilbrigðismála um 37 milljarða kr. Að hlutfalli var aukningin mest í útgjöldum til varnarmála, 448%, og útgjöld til húsnæðis-, skipulags- og veitumála hækkuðu um 194%. Útgjöld ríkisins jukust síðan enn um 221,9 milljarða kr. á milli árunna 2007 og 2008, eða um 50%. Stórukin útgjöld til efnahags- og atvinnumála útskýra þann mun að nær öllu leyti.

**Tafla 2.4.1 Útgjöld ríkissjóðs 1998-2008 eftir málaflokkum.**  
**Milljarðar kr. á verðlagi ársins 2008.**

	1998	2007	2008	Breytingar í milljörðum kr.		Breytingar í %	
				2007	2007-2008	1998-2007	2007-2008
Almenn opinber þjónusta	57.756	72.979	85.275	15.223	12.296	26,4	16,8
Varnarmál	164	897	888	733	-9	448,2	-1,0
Löggæsla, réttargæsla og öryggismál	12.570	19.811	21.014	7.241	1.203	57,6	6,1
Efnahags- og atvinnumál	54.286	62.492	266.430	8.206	203.938	15,1	326,3
Umhverfisvernd	2.959	4.935	5.189	1.976	255	66,8	5,2
Húsnæðis- skipulags- og veitumál	649	1.911	1.571	1.262	-339	194,4	-17,8
Heilbrigðismál	75.317	112.346	114.562	37.030	2.216	49,2	2,0
Menningar-, íþrótt- og trúmál	12.654	18.557	18.467	5.903	-91	46,7	-0,5
Menntamál	30.080	47.246	50.672	17.166	3.426	57,1	7,3
Almannatryggingar og velferðarmál	66.738	105.542	104.521	38.803	-1.021	58,1	-1,0
Samtals	313.172	446.715	668.587	133.543	221.873	42,6	49,7

Í töflu 2.4.1 er nánar litið á til hvaða málaflokka mestu fé hefur verið varið undanfarin ár. Á tímabilinu 1998-2007 jukust útgjöld mest að krónutölu til örorku og fötlunar, eða um 18,5 milljarða kr., og um 11,4 milljarða kr. til menntunar á háskólastigi. Til fjölskyldu og barnamála var varið 9,7 milljörðum kr. meira árið 2007 en 1998 og 9,5 milljörðum kr. meira til hjúkrunar- og endurhæfingarstofnana. Að hlutfalli var aukning mest á liðnum önnur almenn þjónusta, 222%, og almennra tilfærslna milli stjórnsýslustiga, 153%. Hækkun útgjalda á milli árunna 2007 og 2008 skýrist nær alfarið af auknum útgjöldum til almennra efnahags- og viðskiptamála, svo sem áður sagði.

**Tafla 2.4.2 Útgjöld til þeirra stóru málaflokka sem mest hafa aukist á árunum 1998-2008. Milljarðar kr. á verðlagi ársins 2008.**

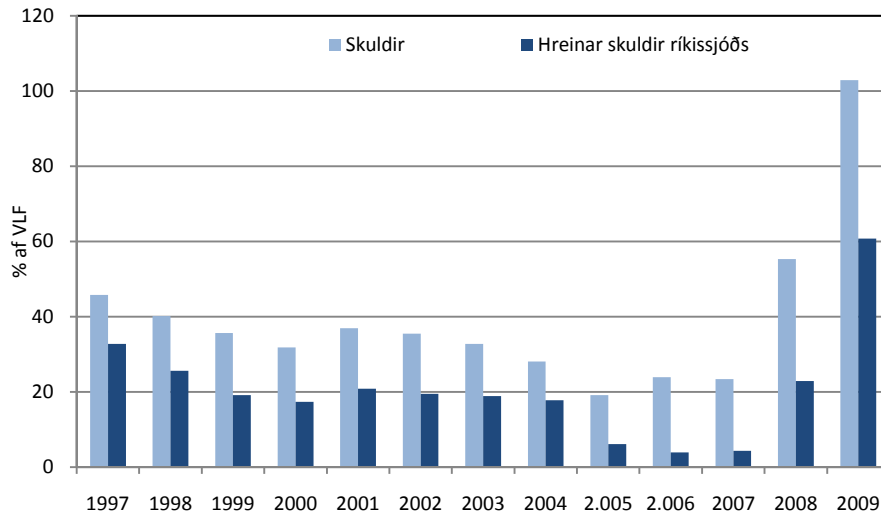
	1998	2007	2008	Breytingar í milljörðum kr		Breytingar í %	
				2007	2007-2008	1998-2007	2007-2008
Önnur almenn þjónusta	2.065	6.641	5.513	4.576	-1.128	221,6	-17,0
Almennar tilfærslur milli stjórnsýslu	5.201	13.140	12.674	7.939	-466	152,6	-3,5
Löggæsla	7.904	11.818	13.012	3.913	1.195	49,5	10,1
Almenn efnahags- og viðskiptamál	2.703	3.836	196.643	1.133	192.808	41,9	5026,8
Vegasamgöngur	14.169	20.503	28.070	6.334	7.567	44,7	36,9
Almenn heilsugæsla	5.813	11.747	12.383	5.934	636	102,1	5,4
Hjúkrunar- og endurhæfingarstofnan	10.644	20.161	18.954	9.518	-1.207	89,4	-6,0
Menntun á háskólastigi	13.904	25.260	29.121	11.357	3.861	81,7	15,3
Örorka og fötlun	13.729	32.210	32.691	18.481	481	134,6	1,5
Fjölskyldur og börn	11.594	21.290	21.868	9.696	578	83,6	2,7
Samtals	87.726	166.605	370.930	78.879	204.325	89,9	122,6

Skuldastaða ríkisins batnaði mjög á tíunda áratugnum, en í kjölfar hrunsins hefur hún versnað verulega. Árið 1997 voru brúttóskuldir ríkisins nærri 46% af vergri landsframleiðslu, en hreinar skuldir tæp 33%. Árið 2007 svöruðu brúttóskuldarnar aftur á móti til rúmra 23% og hreinar skuldir til 4,4%. Hafði þó hrein skuldastaða

versnað um hálft prósentustig frá árinu á undan. Þessa batnandi stöðu ríkissjóðs má þakka því góðæri sem ríkti lengstum á fyrsta áratug nýrrar aldar og sölu eigna, svo sem fram kom í kafla 1.3. Árið 2008 er áætlað að vergar skuldir ríkisins hafi verið komnar í 55,3% og spár fjármálaráðuneytis gera ráð fyrir að hlutfallið verði komið í 103% árið 2009. Hreinar skuldir eru áætlaðar 23% árið 2008 og 61% árið 2009.

**Mynd 2.4.2. Skuldastaða ríkisins árin 1997-2009. Hlutfall af VLF.**

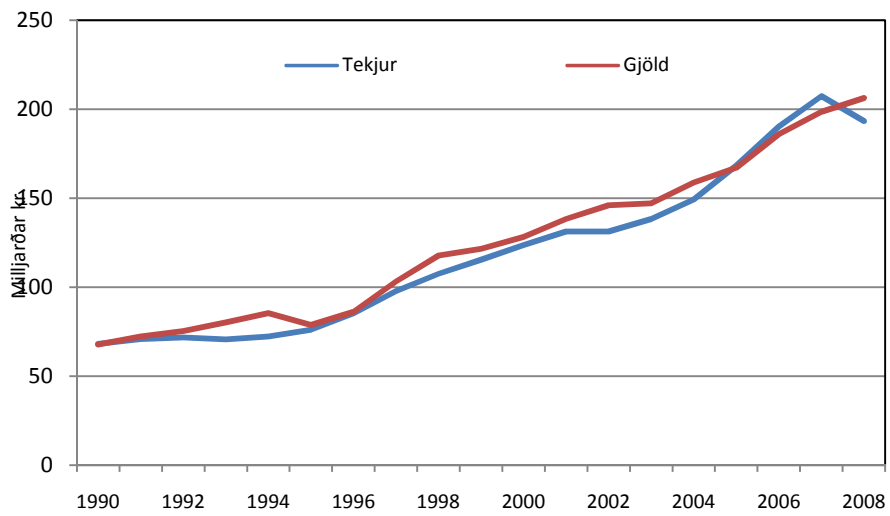
(Heimild: Fjármálaráðuneyti)



### 2.4.2. Sveitarfélög

Útgjöld sveitarfélaga voru í heildina séð almennt meiri en tekjur á árunum 1990-2008. Það er ekki nema upphafsár tímabilsins og á árunum 2005-2007 sem afgangur var á rekstri sveitarfélaga. Árið 2008 versnaði afkoma sveitarfélaga mikið, þótt hún hafi eigi að síður verið afar mismunandi eftir landshlutum og sveitarfélögum. Tekjur ársins 2008 námu samtals 193 milljörðum kr. og höfðu lækkað um 14 milljarða kr. frá fyrra ári, en gjöld 206 milljörðum kr. og höfðu hækkað um 8 milljarða kr.

**Mynd 2.4.3 Tekjur og gjöld sveitarfélaga 1990-2008. Milljarðar kr. á verðlagi ársins 2008.**

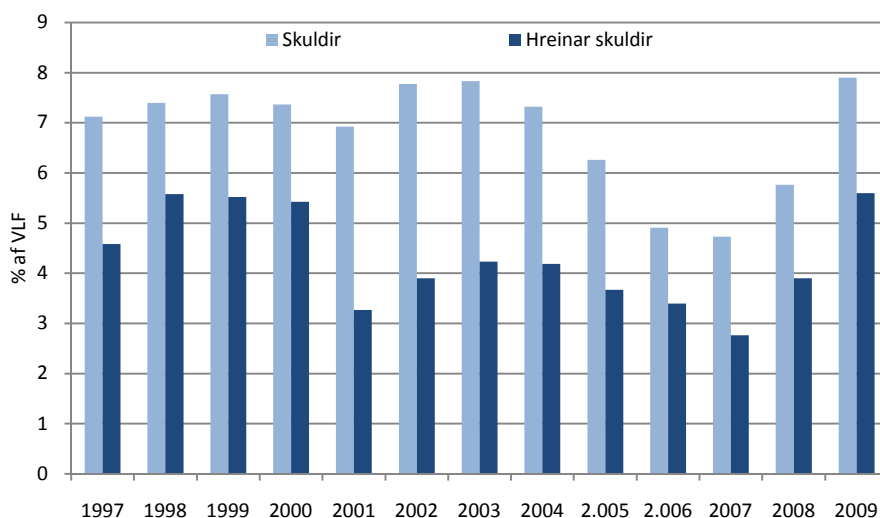


Brúttó skuldir sveitarfélaga héldust nokkuð áþekkt hlutfall af VLF á árunum 1997-2004, eða 7-8%, en fóru þá lækkandi og voru komnar niður fyrir 5% árin 2006 og 2007. Hreinar skuldir námu þá um 3% af landsframleiðslu. Síðan hafa þær hækkað á ný og fjármálaráðuneyti áætla að vergar skuldir sveitarfélaga muni nema tæpum 8% árið 2009 og hreinar skuldir um 5,6%.



**Mynd 2.4.4 Skuldastaða sveitarfélaga árin 1997-2009. Hlutfall af VLF.**

(Heimild: Fjármálaráðuneytið, 2008)

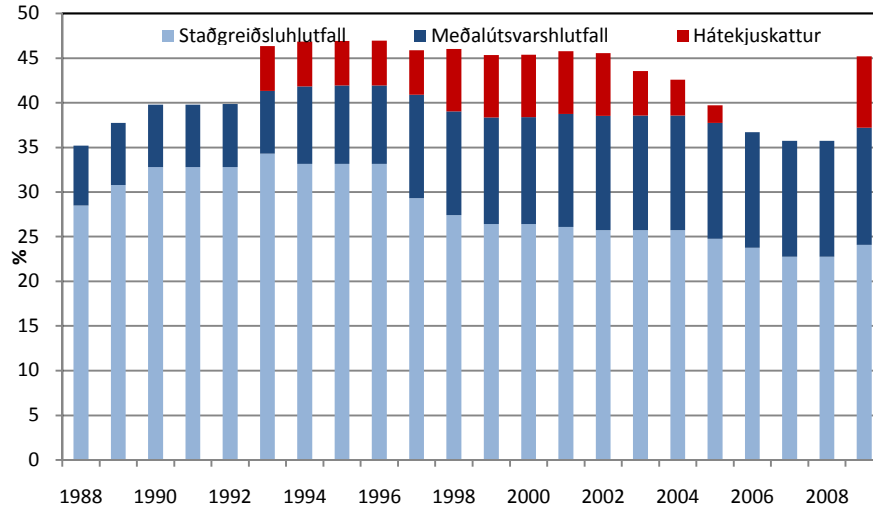


### 2.4.3 Skattar á einstaklinga

Á árunum 1988-1993 fóru skattar á einstaklinga, þ.e. samtala hlutfalls í staðgreiðslu og útsvari og hátekjuskatts, vaxandi. Við upphaf þess tímabils, þegar núverandi staðgreiðslukerfi var komið á, var hlutfall staðgreiðslu 28,5% og meðalútsvarshlutfall 6,7% og skattar því samtals 35,2%. Fimm árum seinna var hlutfallið komið í 41,3%, en þá var að auki í fyrsta skipti lagður á sérstakur hátekjuskattur, 5%, sem hækkaði í 7% árið 1998. Á árunum 1993-2002 lækkaði staðgreiðsluhlutfall úr 34,3% í 25,8%, en á sama tíma hækkaði útsvar sveitarfélaga. Þá hækkingun má einkum rekja til flutninga á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga og munar þar mest um rekstur grunnskóla sem færður var til sveitarfélaga árið 1996. Hæstu jaðarskattar á laun héldust á þessum áratug á bilinu 45-47%. Í stjórnarsáttmála þeirra stjórnar, er kom til valda árið 2003, var tekið fram að aukið svigrúm ríkissjóðs ætti að nýta til að tryggja aukinn kaupmátt þjóðarinnar með markvissum aðgerðum í skattamálum. Meðal annars skyldi stefnt að því að lækka tekjuskattsprósentu á einstaklinga um allt að 4%. Á kjörtímabilinu lækkaði skatthlutfall í staðgreiðslu úr 25,8% í 22,8%, en meðalútsvarsprósenta jókst á móti úr 12,8% í 13%. Sérstakur tekjuskattur, þ.e. hátekjuskattur, var afnuminn í áföngum á árunum 2003-2006. Þetta leiddi til þess að skattlagning hæstu tekna lækkaði úr 43,6% árið 2003 og í 35,7% árið 2007. Á árinu 2009 hækkaði staðgreiðsluhlutfall úr 22,8% í 24,1% og þá var einnig aftur lagður á hátekjuskattur, 8% á tekur yfir 700 þúsund kr. á mánuði. Meðalútsvarshlutfall hélst aftur á móti lítt

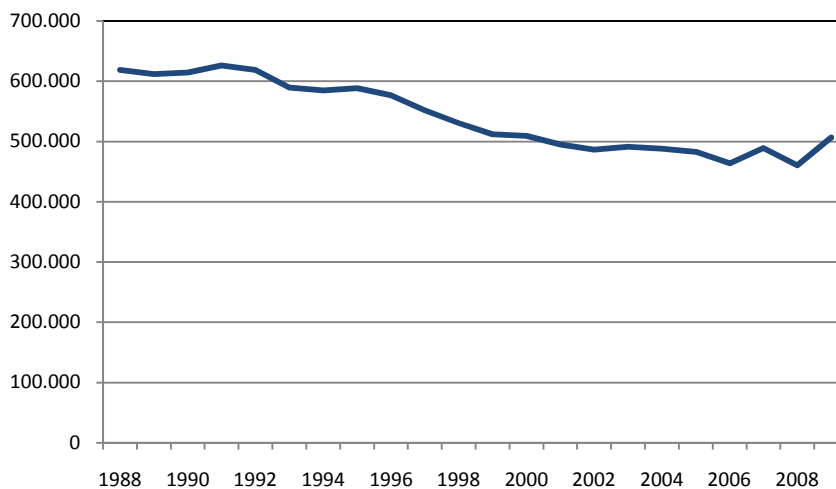
breytt. Fyrir vikið hækkaði jaðarskattur á hæstu tekjur úr 35,7% árið 2008 í 45,2% árið eftir.

**Mynd 2.4.5 Þróun hlutfalls í staðgreiðslu og meðalútsvari og hátekjuskatts árin 1988-2009. (Heimild: Ríkisskattstjóri)**



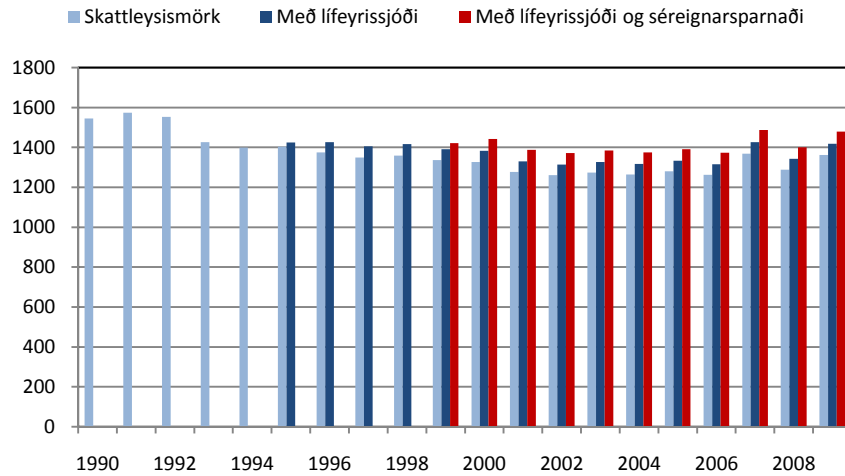
Skattleysismörk einstaklinga héraðs ráðast af tveimur atriðum. Annars vegar persónuafslætti og hins vegar skatthlutfalli. Á mynd 2.19 getur að líta þróun persónuafsláttar á föstu verðlagi árin 1988-2009. Í upphafi þess tíma nam afslátturinn nálega 620 þúsund kr. og hélst hann svipaður næstu árin á eftir. Árið 1993 minnkaði afslátturinn í 590 þúsund kr. og fór síðan nær samfelld lækkandi allt til ársins 2006 er hann nam 464 þúsund kr. Árið 2009 var afslátturinn 506 þúsund kr.

**Mynd 2.4.6 Persónuafsláttur í tekjuskatti einstaklinga 1988-2009 á verðlagi í ágúst 2009. (Heimild: Ríkisskattstjóri og útreikningar Hagfræðistofnunar)**



Lækkandi persónuafsláttur og hækkandi skatthlutfall leiddi eðlilega til þess að skattleysismörk lækkuðu mikið. Mörkin námu 1.758 þúsund kr. á verðlagi í ágúst 2009 þegar þau voru tekin upp árið 1988, en lækkuðu verulega á næstu árum og voru 1.400 þúsund kr. árið 1994. Árið eftir hækkuðu þau lítillega, en fóru síðan nær samfelld minnkandi til ársins 2002 er skattleysismörkin námu 1.262 þúsund kr. Hér er ekki tekið tillit til þeirra breytinga sem skattlagning lífeyrissjóðsiðgjalda og séreignarsparnaðar hafði í för með sér. Á tekjuárinu 1995 voru 1,5% iðgjalda undanþeginn skatti, en hlutfallið hækkaði í 3,5% árið eftir og hefur verið 4% frá árinu 1997. Ákvæði um skattfrelsi séreignarsparnaðar komu til framkvæmda á árunum 1999–2000, 2% hvort ár, og hefur svo haldist síðan. Sé einnig tekið tillit til þessara þátta hækka skattleysismörk nokkuð svo sem sýnt er á mynd 2.20. Ljósbláu súlurnar á myndinni sýna hvernig skattleysismörk hafa þróast, þær dökkbláu hvernig skattleysismörk hafa þróast ef tekið er tillit til skattfrelsis lífeyrissjóðsiðgjalda og þær rauðu hver þróunin hefur verið þegar einnig er litið til séreignarsparnaðar. Á árinu 2007 námu skattleysismörkin nálega 1.370 þúsund kr., en tæplega 1.490 þúsund kr. ef einnig er litið til skattlagningar lífeyrissjóðsiðgjalda og séreignarsparnaðar. Voru skattleysismörkin það árið hærrí en þau höfðu verið frá árinu 1992. Þau lækkuðu nokkuð árið 2008 en hafa síðan hækkað á ný og voru árið 2009 1.362 þúsund kr. Að teknu tilliti til lífeyrissjóðsiðgjalda og séreignarsparnaðar námu mörkin 1.480 þúsund kr. árið 2009.

**Mynd 2.4.7 Skattleysismörk í staðgreiðslu árin 1990-2009. Þúsundir kr. á verðlagi í ágúst 2009. (Heimild: Ríkisskattstjóri og útreikningar Hagfræðistofnunar)**



Í nýlegri skýrslu er bent á að álagning tekjuskatts á Íslandi sé einföld. Árið 2007 hafi aðeins verið eitt álagningarhlutfall tekjuskatts og útsvars með föstum persónuafslætti. Jaðarskattur á meðaltekjur og lágar tekjur hafi verið fremur hár í alþjóðlegum í samanburði, en þegar tillit sé tekið til persónuafsláttar breytist myndin og meðalskattlagning reynist þá svipuð eða lægri en í helstu samanburðarlöndum. Að teknu tilliti til bótagreiðslna sé meðalskattur tiltölulega lágur í alþjóðlegum samanburði. Samanlög skattlagning launa og launatengdra gjalda (svokallaður skattafleygur) er lág á Íslandi miðað við önnur lönd OECD. Í því felst að lítil munur er á launakostnaði fyrirtækja og því sem launþegar fá í vasann og því eru neikvæð áhrif skattkerfisins á vinnumarkaðinn tiltölulega lítil.

Fjármagnstekjuskattur var fyrst tekinn upp með lögum nr. 87/1996 (Lög um staðfesta samvist nr. 87/1996) og voru þá vaxtatekur skattlagðar, en þær höfðu áður verið skattfrjálstar. Jafnframt var lagður skattur á ýmsar aðrar fjármagnstekjur á sama hátt, þ.e. arð, söluhagnað og leigutekjur. Fólst í því yfirleitt lækking frá því sem verið hafði. Með lögunum var skattlagning á fjármagnstekjur samræmd. Skatthlutfallið var ákveðið 10% og var svo fram á mitt ár 2009 er það hækkaði í 15%. Fjármagnstekjuskattur er lagður á brúttótekjur, þannig að vaxtagjöld og önnur gjöld sem greidd eru í því skyni að afla þessara tekna eru ekki frádráttarbær. Fjármagnstekjur eru heldur ekki leiðréttar með tilliti til verðbólgu og rýrir það raungildi fjármagns. Skattlagning á rauntekjur getur því verið umtalsvert meiri en 10%, sérstaklega við útreikning á söluhagnaði eftir langt eignarhald. Þetta tekjuhugtak er forsenda fyrir lágu skatthlutfalli í fjármagnstekjuskatti.

Tekjur ríkisins af sköttum á fjármagnstekjur hafa vaxið mikið undanfarinn áratug. Þær voru um 4,0 milljarðar kr. árið 1998 á verðlagi ársins 2008, eða 1,3% af tekjum ríkisins, en töldust árið 2008 39,3 milljarðar kr. og svöruðu þá til um 8,3% af tekjum.

Hérlendis dró úr tekjujöfnunarhlutverki skattkerfisins á árunum 1993-2006. Þá þróun má einkum rekja til þriggja þátta. Í fyrsta lagi lækkaði persónuafsláttur og þar með skattleysismörk að raunvirði á þessum árum. Í öðru lagi var sérstakur tekjuskattur – hátekjuskattur – afnuminn. Í þriðja lagi er skattur af fjármagnstekjum lægri en skattur af öðrum tekjum og dreifing þessara tekna önnur en almennra launatekna. Vaxandi vægi fjármagnstekna í heildarlaunum leiddi því til þess að munur á tekjudreifingu heildartekna fyrir og eftir skatt óx. Þessi munur er aftur á móti ekki jafn mikill ef litið er til tekjudreifingu launatekna fyrir og eftir skatt, þar eð þá eru fjármagnstekjur undanskildar. Þá var eignarskattur á hreina eign einstaklinga afnuminn árið 2005. Á þessum árum – og raunar allt fram til ársins 2008 – jókst kaupmáttur og það varð m.a. til þess að draga úr vægi barna- og vaxtabóta. Sú þróun hefur því trúlega orðið til að auka ójafnvægi í tekjudreifingu enn frekar. Með hækkun persónuafsláttar frá árinu 2006 og tengingu hans við vísitölu neysluverðs var stigið skref í þá átt að auka á ný tekjujöfnun skattkerfisins. Undanfarið ár hafa laun margra lækkað, ekki síst þeirra er best voru launaðir, og fastlega má gera ráð fyrir að launamunur verði í nánustu framtíð mun minni en hann hefur verið. Fjármagnstekjur hafa einnig dregist mikið saman og munu trúlega haldast litlar á næstu árum. Þessar staðreyndir, ásamt hækkandi persónuafslætti og hærri sköttum á hálaunafólk, ættu að draga aftur úr ójöfnuði tekna hérlendis.

#### 2.4.4. Tekju- og eignarskattar fyrirtækja

Tekjuskattshlutföll á lögaðila hér á landi hafa lækkað stórlega undanfarna tvo áratugi. Árið 1990 voru skattar á hlutafélög og sameignarfélög 45%, en á næstu þremur árum lækkuðu skattar á hlutafélög í 33%. Skattar á sameignarfélög lækkuðu í 41% árið 1992 og héldust svo til 1997. Skattar á hlutafélög lækkuðu í 30% árið 1998 og síðan í 18% árið 2002. Tekjuskattshlutfall sameignarfélaga lækkaði í 38% árið 1998 og loks í 26% árið 2002. Árið 2009 námu skattar á hlutafélög, samlagshlutafélög, einkahlutafélög og samvinnufélög 15%, en 23,5% á sameignar- og samlagsfélög. Hér ber að líta til þess að úttekt úr sameignarfélagi er skattfrjáls en skattur af mótteknum arði 15%, þannig að heildarskattlagning arðgreiðslna er lægri í sameignar- og samlagsfélögum en í öðrum félagaformum.

Árið 2002 var einstaklingum í rekstri heimilað að stofna einkahlutafélög utan um starfsemi sína án þess að það leiddi til skattalegs uppgjors á einstaklingsrekstrinum. Þetta leiddi til þess að skráningum hlutafélaga og

einkahlutafélaga fjölgaði mjög árið 2002. Þá voru 3.120 fyrirtæki skráð, en voru 1.871 árið áður. Árið eftir fækkaði nýskráningum í 2.389, en næstu fjögur árin fjölgaði nýskráningum ár frá ári og voru samtals 3.674 árið 2007. Þar af voru 3.647 einkahlutafélög og 27 hlutafélög. Árið 2008 fækkaði nýskráningum um 30% og voru 2.548 einkahlutafélög og 22 hlutafélög skráð það árið. Í árslok 2008 voru rúmlega 30 þúsund hlutafélög og einkahlutafélög skráð í landinu, og þar af greiddu um 12 þúsund laun.

Tekjuskattshlutfall fyrirtækja á Íslandi er lágt miðað við önnur OECD ríki, og hlutdeild þess skatts í heildarskatttekjum er undir meðaltali OECD. Þessi hlutdeild fór þó vaxandi á árunum fyrir hrun. Ein af ástæðum þess er hversu einfalt tekjuskattskerfið er. Um er að ræða breiðan skattstofn með takmörkuðum sérreglum en lágu skatthlutfalli sem hvetur fyrirtæki til að skila hagnaði. Í skýrslu skattanefndar frá 2007 er bent á að samanlögð áhrif tekjuskatts félaga og fjármagnstekjuskatts af arði séu lítil hér á landi miðað við samanburðarlönd. Slíkt virki hvetjandi í atvinnurekstri. Skattkerfið verði því að teljast samkeppnishæft og skilvirkt þegar litið sé til þessara þátta.

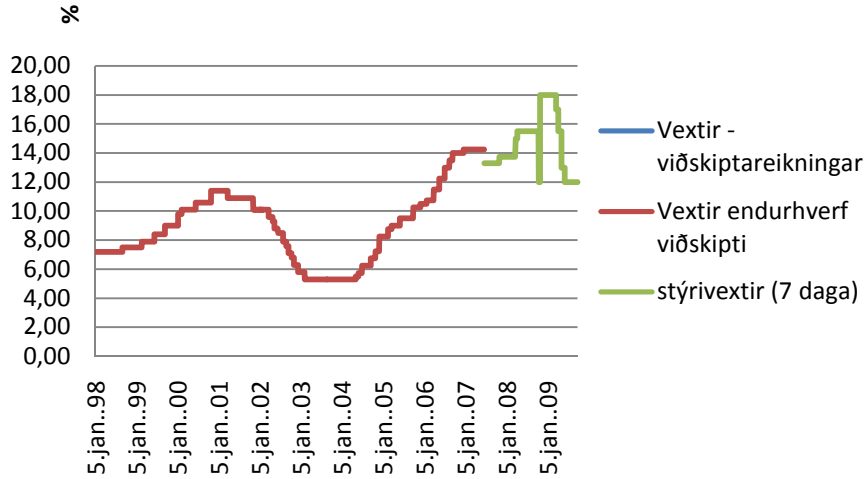
Árið 2005 var eignarskattur ríkisins á hreina eign fyrirtækja afnuminn, en sveitarfélög leggja aftur á móti skatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamat í árslok ársins á undan.

#### 2.4.5. Hagstjórn

Hagstjórn síðasta áratugar einkenndist öðru fremur af togstreitu á milli stjórnar peningamála annars vegar og opinberra fjármála hins vegar. Í mars 2001 tók Seðlabanki Íslands upp verðbólguþolmið sem felur í sér að stefnt skuli að því að halda verðbólgu, reiknaðri sem hækkun vísitölu neysluverðs á 12 mánuðum, sem næst 2,5%. Peningastefnu bankans verður því ekki beitt til að ná efnahagslegum markmiðum, svo sem að ná jöfnuði í viðskiptum við útlönd eða háu atvinnustigi, nema að því marki sem slíkt samrýmist verðbólguþolmiðum bankans. Til að ná þessu markmiði sínu hefur bankinn aðallega beitt breytingum á stýrivöxtum. Upp úr aldamótum fór innlend eftirspurn vaxandi, m.a. vegna stóriðjuframkvæmda sem kölluðu á innflæði bæði fjármagns og vinnuafls. Seðlabanka Íslands bar, samkvæmt lögum, að halda verðbólgu í skefjum og beitti vaxtatakjum sínum í þeim tilgangi. Hærra vaxtastigi var ætlað að slá á innlenda eftirspurn en um leið jókst vaxtamunur milli Íslands og annarra landa. Það framkallaði en meira innflæði fjármagns sem styrkti gengi krónunnar. Sú styrking vann að einhverju leyti með Seðlabankanum í að ná markmiði sínu, sökum þess hve innflutningur er stór hluti fjárfestingar og neyslu á Íslandi. Engu að síður myndaðist eignabóla á fasteignamarkaði auk þess sem virði hlutabréfa fór mjög hækkandi. Afleiðingin var mikil auðsáhrif í hagkerfinu og kaupmáttur launa jókst meira og yfir lengri tíma en

dæmi eru um í hagsögu landsins. Á meðfylgjandi mynd 2.5.1 sést greinilega hvernig vextir Seðlabankans fóru stöðugt hækkandi frá árinu 2003.

**Mynd 2.5.1 Vextir Seðlabanka Íslands, (Heimild: Seðlabanki Íslands)**

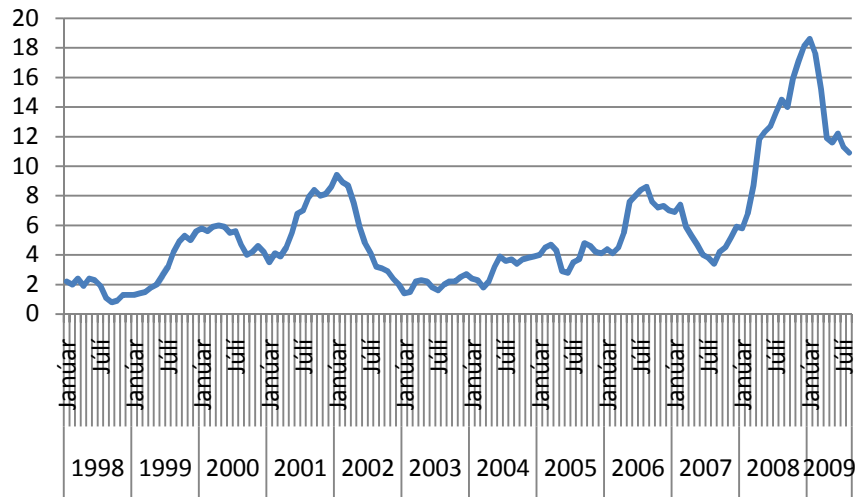


Undanfarin misseri hefur mjög verið deilt um hver beri ábyrgð á þeirri þenslu er átti sér stað, og þar einkum verið staðnæmst við stóriðjuframkvæmdir, útlána bankakerfisins til húsnæðis kaup og hækkun láns hlutfalls hjá Íbúðarlánasjóði, ásamt ófullnægjandi aðgerðum í fjármálum hins opinbera til að sporna við þenslu. Hér verður ekki reynt að meta áhrif hvers þessa þáttar fyrir sig. Hins vegar má ljóst vera að í landi þar sem fullt fjármagnsfrelsi ríkir munu miklar breytingar á eftirspurn eftir gjaldeyri leiða til þess að verð á viðkomandi gjaldmiðli hækkar. Þær fjárfestingar sem ráðist var í vegna stóriðju og virkjana kölluðu á mikið innstreymi fjármagns og juku þar með eftirspurn eftir krónu sem hækkaði gengi hennar. Vegna þess hve vel þær framkvæmdir voru afmarkaðar í tíma mátti teljast nokkuð líklegt að gengi krónu myndi vart falla á framkvæmdatímanum. Sú staðreynd, ásamt góðum aðgangi að fjármagni á erlendum mörkuðum, bauð erlendum fjárfestum upp á ýmsa möguleika og gerði Íslendingum kleift að taka erlend lán til skamms tíma án verulegrar gengisáhættu. Vegna aðgerðarleysis hins opinbera lenti allur þungi viðnáms gegn þenslu á Seðlabanka og vaxtahækkunar hans juku síðan á vaxtamuninn og gerðu lántökur í erlendri mynt enn fýsilegri kost.

Nauðsynlegt hefði verið að stjórnvöld legðust einnig á árarnar með Seðlabanka með því að draga úr útgjöldum. Það reyndist hins vegar hægra sagt en gert. Agaleysi í ríkisfjármálum og aðrir misbrestir í framkvæmd fjárlaga, sem lýst var hér að framan, ýttu undir þenslu í hagkerfinu, og hið sama gerðu skattalækkunar

áranna 2003-2007. Betur hefði einnig mátt draga úr útgjöldum ríkisins. Aukið samráð á milli sveitarfélaga og sveitarfélaga og ríkis hefði heldur ekki spillt fyrir. Afleiðingin varð sú að ekki tókst að hemja verðlagshækkunir og fór verðbólga vel upp fyrir markmið Seðlabanka um 2,5% ársþækkun verðlags, svo sem sést á mynd 2.5.2 Tekið skal þó fram að í góðærinu voru að sönnu greiddar niður erlendar skuldir og það svigrúm sem þannig skapaðist til lántöku erlendis mun koma ríkinu afar vel á næstu árum.

**Mynd 2.5.2 Verðlagsþróun 1998-2008 mæld sem ársþækkun vísitölu neysluverðs síðustu 12 mánuði (%). (Heimild: Hagstofa Íslands)**



#### 2.4.6 Niðurstaða

Afkoma ríkisins var erfið lengi framan af tíunda áratugnum, enda var hagkerfið þá staðnað, en hefur undanfarnin ár verið fremur góð. Þannig var 57-73 milljarða kr. afgangur á ríkisrekstri á árunum 2005-2007. Í fyrra voru gjöld aftur á móti 191 milljarði kr. hærri en tekjur. Tekjur ríkisins jukust úr 252 milljörðum kr. árið 1990 í 509 milljarða kr. árið 2007, en féllu svo aftur í 477 milljarða kr. árið eftir. Gjöld ríflega tvöfölduðust og fóru úr 280 milljörðum kr. árið 1990 og í 669 milljarða kr. árið 2008. Gjöld á hvern íbúa jukust um 32% að raungildi á árunum 1990-2007, en það svara til 1,6% raunaukningar á hverju ári.

Eðlilegt er að tekjur vaxi þegar vel árar, en meiri athygli vekur hversu illa gengið hefur að halda aftur af útgjaldaaukningu ríkis á undanförunum árum. Ein skýring á því hversu illa hefur gengið að hemja útgjöld ríkisins eru ýmis misbrestir á framkvæmd sem Ríkisendurskoðun hefur oftsinnis haft orð á. Í skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga árið 2007 (Ríkisendurskoðun, 2008) er



Þannig bent á að virðingarleysi fyrir bindandi fyrirmælum fjárlaga sé lítið og almennt agaleysi í rekstri margra stofnana. Að auki sé misræmi í ákvörðunum fjárveitingarvaldsins og framkvæmdavaldsins sem komi fram í því að forstöðumenn og ráðuneyti taki sér iðulega vald til að auka umfang opinberrar þjónustu umfram lögbundnar heimildir. Nauðsynlegt er að styrkja opinbera fjármálastjórn verulega á þeim erfiðleikaárum sem framundan eru. Skattar á einstaklinga og fyrirtæki hafa verið lækkaðir undanfarin ár, sérstaklega á tímabilinu 2003-2007. Skattleysismörk lækkuðu allt til ársins 2002, einkum vegna þess að persónuafsláttur einstaklinga lækkaði að raunvirði, en hafa hækkað aftur undanfarin ár. Á árunum 1993-2006 dró úr tekjujöfnunarhlutverki skattkerfisins, en frá árinu 2006 var persónuafsláttur bundinn við vísitölu. Lægri laun hátekjufólks og lægri fjármagnstekjur, ásamt herra skatthlutfalli í staðgreiðslu og tilkomu hátekjuskatts, mun líklega draga úr ójöfnuði tekna á næstu árum.

Skattar á fyrirtæki hafa lækkað mikið undanfarin 15 ár. Tekjuskattshlutfall er lágt miðað við önnur OECD lönd og skattar á hreina eign fyrirtækja, sem og einstaklinga, voru afnumdir árið 2005.

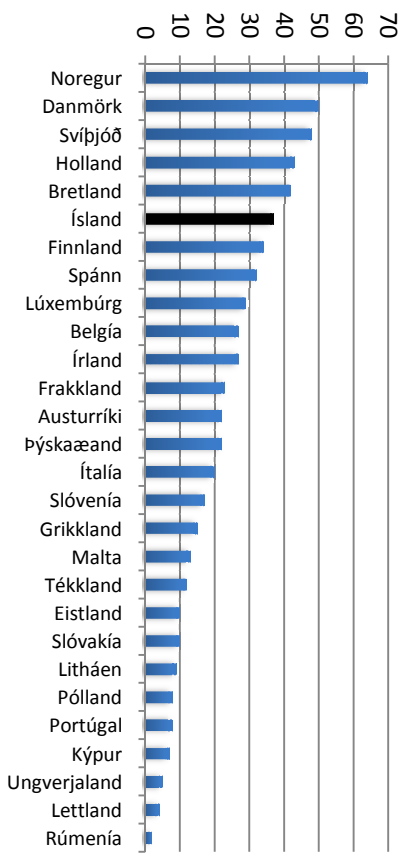
## 2.5. Lífsgæði

Við höfum nú skoðað hefðbundna hagfræðilega mælikvarða á velferð, svo sem þjóðartekjur. Gallinn við slíka mælikvarða er að þeir gefa mjög takmarkaða innsýn í velferð einstaklinga þar sem velferð ræðst af fjölda annarra þátta en tekna (Stiglitz, Sen og Fitoussi, 2009). Að auki er sambandið á milli tekjum og efnislegra lífsgæða ófullkomið (Nolan og Whelan, 1996). Í þessum kafla verða því skoðaðar ýmsar félagsfræðilegar mælingar á velferð almennings til að gefa fyllri mynd af stöðu mála.

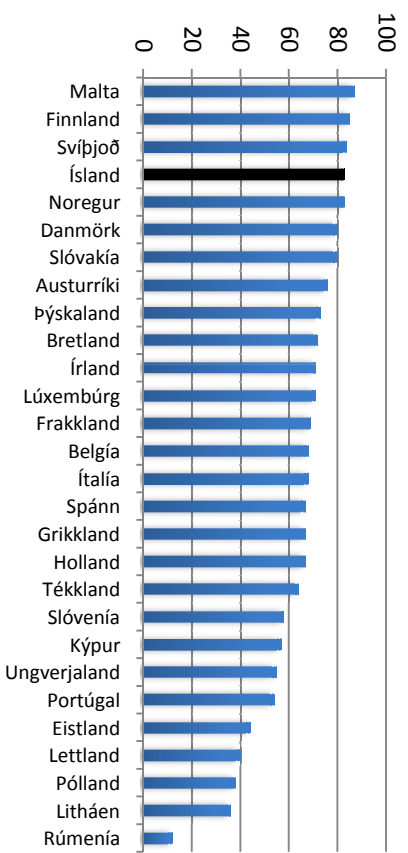
### 2.5.1. Efnisleg lífsgæði

Í þessum hluta eru myndir sem byggja á gögnum úr „The European Union Study of Incomes and Living Conditions” (EU-SILC hérefrir) frá árinu 2007. Myndir 2.5.1 til 2.5.3 byggja á vísum sem eru samsettir úr mælingum á tilteknum þáttum efnislegra lífsgæða. Mynd 2.5.1 er samsett úr ýmsum mælingum á greiðslugetu fólks á ýmsum sviðum. Mynd 2.5.2 er samsett úr mælingum á heimilistækjaeign. Mynd 2.5.3 er samsett úr mælingum á gæðum húsnæðis. Súlan sýnir hlutfall íbúa sem búa ekki við neinn skort á umræddu sviði (þ.e. geta staðið undir öllum fjárhagslegum skuldbindingum, eiga öll helstu heimilistæki, og búa í húsnæði sem er laust við alvarlega galla). Myndirnar benda til þess að efnisleg lífsgæði hafi verið með besta móti á Íslandi árið 2007.

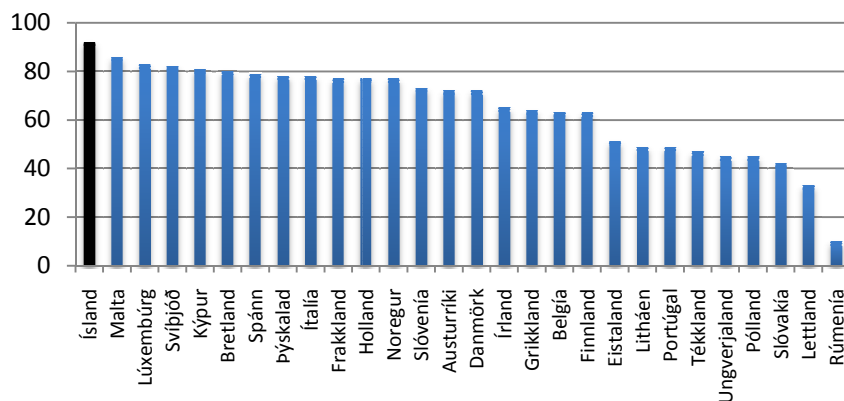
**Mynd 2.5.1: Hlutfall íbúa sem leið engan fjárhagslegan skort (2007) (Heimild Eurostat)**



**Mynd 2.5.2: Hlutfall íbúa sem leið engan skort varðandi gæði húsnæðis (2007) (Heimild Eurostat)**



**Mynd 2.5.3: Hlutfall íbúa sem leið engan skort varðandi heimilistæki (2007) (Heimild Eurostat)**

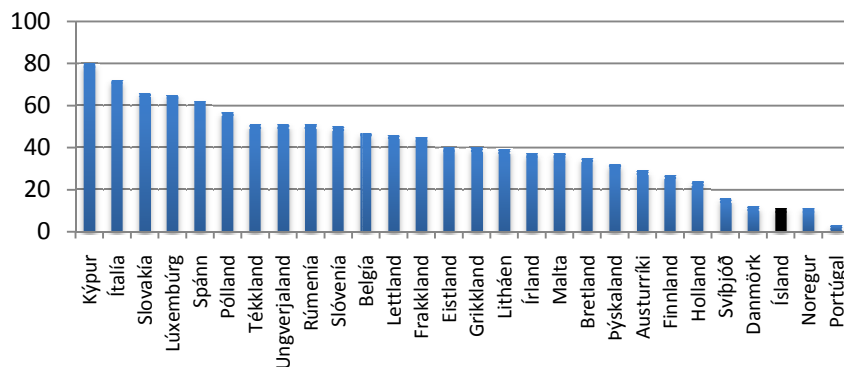


### 2.5.2. Fjárhagsþrengingar

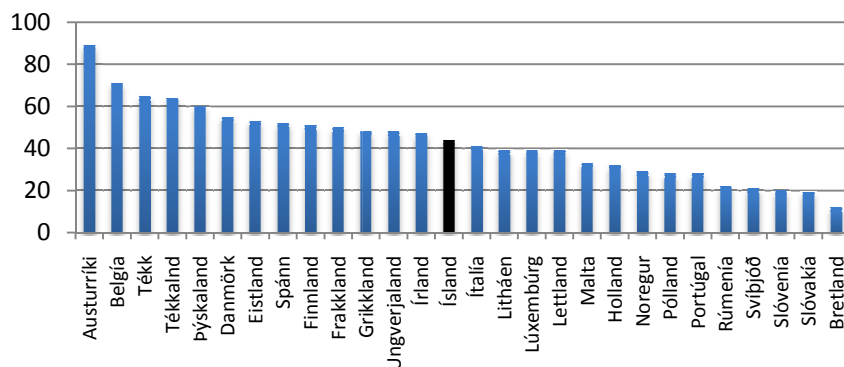
Efnisleg lífsgæði gefa ófullkomna mynd af lífskjörum. Auðveldur aðgangur að lánsfé getur til dæmis leitt til þess að fólk lifir um efni fram, þ.e. búi við efnisleg lífsgæði sem eru umfram það sem það hefur ráð á. Í þeim tilfellum má ætla að greiðslubyrðin af lánum vegi upp á móti efnislegum lífsgæðum sem fólk býr við þegar lífsgæði þess eru metin heildrænt. Myndir 2.5.4 og 2.5.5 gefa vísbendingu um þetta. Mynd 2.5.4 sýnir hlutfall íbúa Evrópulanda sem bjuggu á heimilum þar sem húsnæðiskostnaður var byrði á fjárhag heimilisins og mynd 2.5.5 sýnir hlutfall íbúa Evrópulanda sem búa á heimili þar sem heildargreiðslubyrðin er byrði á fjárhag heimilisins. Myndirnar byggja á gögnum EU-SILC frá árinum 2007.

Samkvæmt mynd 2.5.4 var hlutfall íbúa sem bjuggu á heimilum þar sem húsnæðiskostnaður þrengdi verulega að fjárhag heimilisins með minnsta móti árið 2007. Það má ætla að þetta hafi breyst til hins verra á þeim tíma sem liðinn er frá hrúni íslensku bankanna en því miður munu gögn EU-SILC fyrir árið 2009 ekki verða aðgengileg fyrr en árið 2011. Það er hinsvegar athyglisvert að þegar horft er til heildargreiðslubyrðarinnar færast Ísland upp listann, en tæp 45% íbúa landsins töldu heildargreiðslubyrðina þrengja verulega að fjárhag heimilisins. Það bendir til þess að þau efnislegu lífsgæði sem Íslendingar nutu í aðdraganda kreppunnar hafi að einhverju leyti verið fjármögnuð með skuldsetningu og þá fyrst og fremst með söfnun neysluskulda.

**Mynd 2.5.4. Hlutfall íbúa sem býr á heimilum þar sem húsnæðiskostnaður er byrði á fjárhag heimilisins (2007)  
(Heimild Eurostat)**



**Mynd 2.5.5: Hlutfall íbúa sem búa á heimilum þar sem endurgreiðsla lána er byrði á fjárhag heimilisins (2007)  
(Heimild Eurostat)**



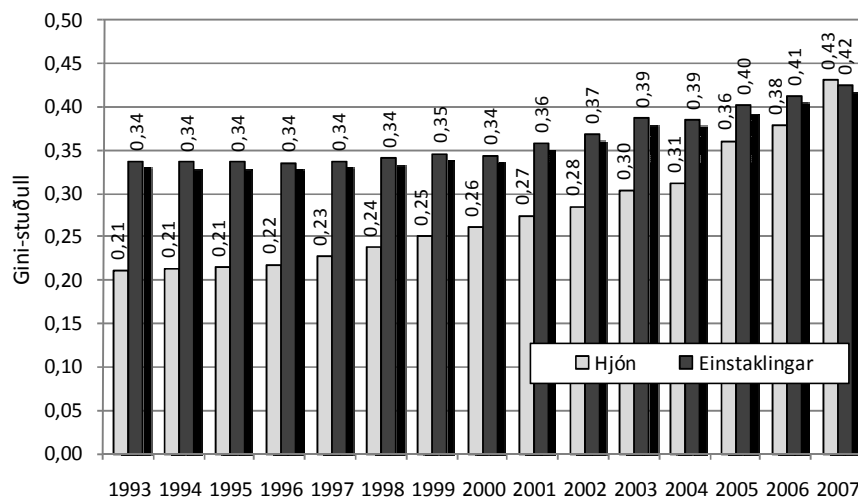
### 2.5.3. Tekjuskipting á Íslandi

Meðaltöl sem slík segja ekkert um þróun lífskjara hjá ólíkum hópum. Því miður höfum við ekki upplýsingar um efnisleg lífskjör einstakra þjóðfélagshópa. Við getum þó skoðað hvernig tekjur dreifast meðal þjóðarinnar og hvort kjör allra landsmanna hafi aukist til jafns, enda má gefa sér að alla jafna njóti hinir tekjuhærri meiri efnislegra lífsgæða og að greiðslubyrðin þrengi meira að fjárhag þeirra sem minna hafa.

Algengasti mælikvarðinn á jöfnuð eða ójöfnuð í þjóðfélagi er Gini-stuðullinn. Hann er ekki gallalaus, en dregur saman í eina tölu umfang ójafnaðar á tekjuskiptingu

þjóðar. Gini-stuðullinn tekur gildið 0 ef allir hafa sömu tekjur (alger jöfnuður) og 1 ef allar þjóðartekjur falla einum manni í skaut (alger ójöfnuður). Helsti kostur við Gini-stuðulinn er sá að breytingar á tekjuskiptingu þurfa því að vera markverðar til þess að Gini-stuðullinn breytist. Almennt er talið að breyting á Gini-stuðlinum um meira en 10% frá einum tíma til annars sé markverð breyting á tekjufjöfni. Á mynd 2.5.6 má sjá þróun ójafnaðar á Íslandi mældar með Gini-stuðli, bæði fyrir einstaklinga og hjón. Á myndinni er dreifing ráðstöfunartekna sýnd, þar eru allar tekjur meðtaldar ásamt barna- og vaxtabótum en að frádregnum beinum sköttum, þetta sýnir ráðstöfunartekjur.

**Mynd 2.5.6. Þróun tekjuskiptingar frá 1993 til 2007. Gini-stuðlar fyrir hjón og einstaklinga. Allar tekjur eftir skatta og bætur eru taldar með.**



Árið 1993 var Gini-stuðullinn 0,21 fyrir hjón og sambúðarfólk en hann hækkaði jafnt og þétt yfir tímabilið og 2007 var hann orðinn 0,43. Gini-stuðullinn jókst því um 104% á tímabilinu. Hjá einhleypum var Gini-stuðullinn 0,34 árið 1993 og hélt hann nokkuð stöðugur fram til aldamóta en síðan þá hefur hann hækkað jafnt og þétt. Árið 2007 var Gini-stuðullinn orðinn 0,42 og hafði þar með aukist um 26% á tímabilinu.

Önnur algeng leið til þess að greina tekjujöfnuð er að skoða hlutdeildir einstakra tekjufimmtunga<sup>10</sup>. Sé algjör jöfnuður í tekjudreifingu, þ.e. tekjur allra eins, væri hlutdeild hvers fimmtungs í tekjum 20%. Séu tekjur allra einstaklinga ekki jafnar er hlutdeild sumra tekjufimmtunga hins vegar minni en 20%.

Í töflu 2.5.1 má sjá hlutdeildir heimila í heildarráðstöfunartekjum fyrir fimm jafnstóra tekjuhópa (m.v. fjölda), bæði fyrir hjón og einstaklinga. Einnig er hlutdeild hæsta 1% sýnd. Tekjudreifing hjá einstaklingum var í upphafi tímabilsins talsvert ójafnari heldur en hjá hjónum. Í lok tímabilsins er dreifingin hins vegar nokkuð áþekk hjá einstaklingum og hjónum. Í töflunni sést einnig hvernig tekjujöfnuður hefur aukist jafnt og þétt yfir tímabilið, einkum þó eftir aldamótin.

Á mynd 2.5.7 má sjá breytingu á hlutdeild einstakra tekjufimmtunga í ráðstöfunartekjum sem og breytingu á hlutdeild hæsta 1% frá 1993 til 2007. Þar má glögglega sjá að ójöfnuður hefur aukist talsvert á tímabilinu en hæsti tekjufimmtungur jók hlutdeild sína talsvert á meðan að hlutdeild annarra tekjufimmtunga lækkaði. Aukinn tekjujöfnuður skýrist að miklu leyti af stóraukinni hlutdeild efstu tekjuhópa í ráðstöfunartekjum.

Mynd 2.5.8 sýnir þróun einstakra tekjumarkna<sup>11</sup> hjóna og sambúðarfólks sem hlutfall af miðgildistekjum. Þannig má sjá hvort bilið á milli tekjuhópa hafi aukist eða ekki. Myndin sýnir hlutfall sex tekjumarkna af miðgildistekjum hjá hjónum og sambúðarfólki frá 1993 til 2007. Á myndinni má sjá að allir tekjuhópar hafa fjarlægst miðgildistekjurnar. Neðri tekjuhópar hafa dregist aftur úr miðgildistekjum á meðan að hærri tekjuhópar hafa hækkað og fjarlægst miðgildistekjur. Ráðstöfunartekjur í efri fjórðungsmörkum voru árið 1993 26% hærri en miðgildistekjur en 32% hærri árið 2007. Þróunin var enn meira afgerandi í 95. hundraðshlutanum. Hlutfall fór úr því að vera 78% hærra en miðgildistekjur í að vera 153% hærra.

---

<sup>10</sup> Sé framteljendum raðað frá lágstu til hæstu tekjuþega og þeim skipt niður í fimm jafn stóra hópa nefnist hver þeirra tekjufimmtungur.

<sup>11</sup> Með mörkum er átt við þann einstakling sem er á ákveðnum stað í tekjudreifingunni. Miðgildi (sjá meðanmálsgrein 3), neðri fjórðungsmörk og tekjutíund eru dæmi um tekjumörk.

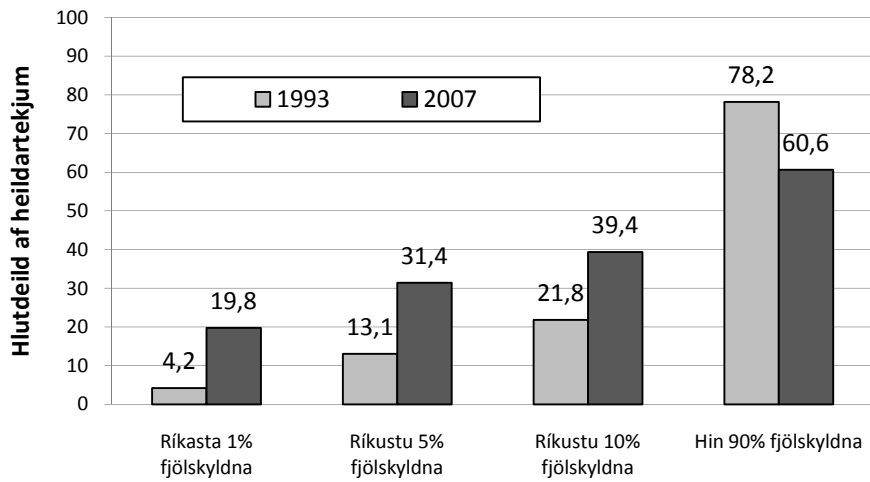
**Tafla 2.5.1. Hlutdeild heimila í heildarráðstöfunartekjum eftir tekjufimmtungum. Fimm jafnstórir tekjuhópar hjóna og einstaklinga, raðað frá lágsta (I) til hæsta fimmtungs (V).**

Ár	Hjón og sambúðarfólk					Hæsta 1%
	I	II	III	IV	V	
1993	11,1	15,5	18,7	22,5	32,3	3,4
1994	11	15,4	18,7	22,5	32,4	3,3
1995	11	15,4	18,6	22,5	32,5	3,3
1996	10,9	15,3	18,5	22,5	32,8	3,5
1997	10,6	15,1	18,5	22,2	33,6	4,1
1998	10,2	14,9	18,3	22,4	34,2	4,1
1999	10	14,6	18	22,1	35,3	4,7
2000	9,8	14,4	17,8	21,9	36,1	5,6
2001	9,5	14,1	17,5	21,5	37,2	7,7
2002	9,4	13,9	17,3	21,4	38,1	8,6
2003	9,2	13,5	16,8	20,7	39,8	10,9
2004	9	13,3	16,6	20,5	40,6	10,2
2005	8,2	12,3	15,4	19,1	44,9	15,1
2006	7,8	11,9	15,1	18,8	46,3	15,2
2007	7,3	10,8	13,7	17,1	51,1	21,1

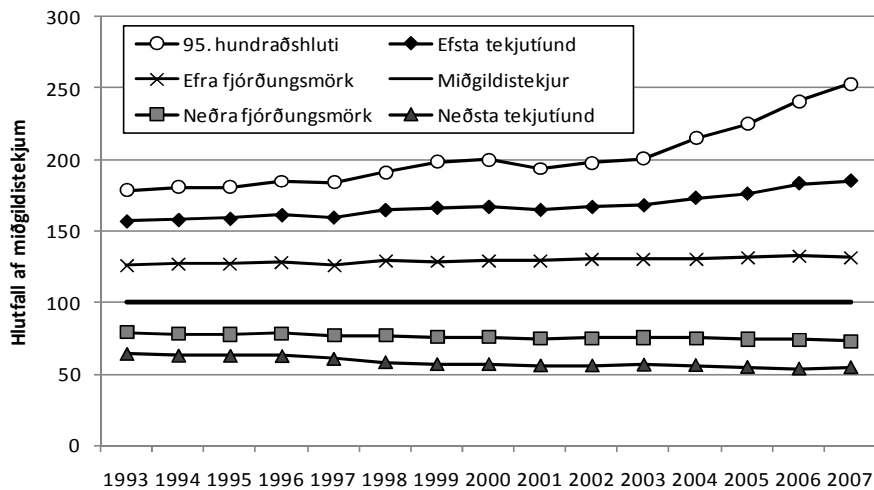
  

Ár	Einstaklingar					Hæsta 1%
	I	II	III	IV	V	
1993	4,5	13,5	19,1	24,2	38,7	3,9
1994	4,6	13,6	18,9	24,1	38,7	4
1995	4,6	13,7	18,9	24,2	38,7	4,1
1996	4,9	13,7	18,4	23,9	39	4,4
1997	4,9	13,6	18,2	24,2	39,2	4,5
1998	5,1	13,4	17,8	24	39,6	4,5
1999	5,3	13,1	17,5	23,8	40,3	5,1
2000	5,6	13,1	17,2	23,7	40,4	5,5
2001	5,2	12,7	17,1	23,8	41,3	6,1
2002	4,9	12,5	16,9	23,6	42,1	6,7
2003	4,5	12,2	16,5	23,1	43,6	8,7
2004	4,5	12,1	16,6	23,5	43,3	7,7
2005	4,5	11,7	16	22,7	45	10,6
2006	4,6	11,3	15,7	22,3	46,1	12
2007	4,5	11,2	15,4	21,6	47,3	14

**Mynd 2.5.7. Breyting á hlutdeild þeirra tekjuhæstu í ráðstöfunartekjum. Breyting í %-stigum frá 1993 til 2007.**



**Mynd 2.5.8. Hlutfall tekjumarka af miðgildistekjum. Ráðstöfunartekjur hjóna og sambúðarfólks.**





#### 2.5.4. Tekjutilfærslur hins opinbera

Opinberar tilfærslur hafa talsverð áhrif á tekjudreifingu meðal vestrænna þjóða. Það á sér stað með tvennum hætti. Í fyrsta lagi jafna opinberar tilfærslur (lífeyrir, atvinnuleysisbætur o.fl.) tekjudreifingu markaðstekna. Fjölskyldur sem hafa engar eða lágar tekjur fá í mun meira mæli greiðslur frá hinu opinbera sem bætir hag þeirra. Í öðru lagi jafnar stigvaxandi skattkerfi tekjudreifinguna. Í stigvaxandi skattkerfi greiða tekjuhærri fjölskyldur hærra hlutfall tekna sinna í skatt en aðrir. Það gerir það að verkum að hlutdeild tekjulægri hópa eykst og jafnar það tekjuskiptinguna.

Tafla 2.5.2 sýnir jöfnunaráhrif opinberra tilfærslna og skattkerfisins á tímabilinu 1993 til 2007, einnig sýnir hún allar tilfærslur hins opinbera. Algengasta leiðin til þess að mæla jöfnunaráhrif opinberra tilfærslna er að skoða lækkun Gini-stuðulsins fyrir tilstuðlan tekjutilfærslna. Í töflunni má sjá að jöfnunaráhrif hins opinbera hafa minnkað mjög mikið á tímabilinu. Árið 1993 lækkaði Gini-stuðullinn um 9,3% vegna opinberra aðgerða en árið 2007 var lækkunin einvörðungu 4,0%.

Útgjöld til félagsmála eru mjög háð hagsveiflum. Í niðursveiflu aukast útgjöld til félagsmála, einkum vegna atvinnuleysis, en úr þeim dregur í uppsveiflu. Þegar útgjöld til félagsmála aukast, aukast jöfnunaráhrif þeirra að öllu óbreyttu. Þannig má sjá að á niðursveiflutímum (bæði í kringum 1995 og eftir aldamótin) jukust jöfnunaráhrif opinberra tilfærslna en minnkuðu aftur í uppsveiflu. Þrátt fyrir það er ljóst að jöfnunaráhrif hins opinbera hafa minnkað yfir tímabilið. Ástæður eru einkum eftirfarandi:

- Persónuafsláttur fylgdi ekki launaþróun.
- Barna- og vaxtabætur (sem eru hluti af skattkerfinu) drógust aftur úr verðlags- og launaþróun.
- Skattur á fjármagnstekjur var lækkaður niður fyrir skattlagningu launatekna 1997.
- Eignaskattur var afnuminn 2004.
- Sérstakur tekjuskattur (*hátekjuskattur*) var afnuminn í skrefum 2003-06.

Á mynd 2.5.9 má sjá nánar áhrif skattkerfisins á ráðstöfunartekjur fjölskyldna. Á myndinni er meðalaukning kaupmáttar á ári frá 1993 til 2007 bæði fyrir og eftir skatta sýnd fyrir tíu jafnstóra tekjuhópa. Á myndinni má sjá að hjá nær öllum tekjuhópum, að undanskyldum þeim tveimur efstu, var aukning kaupmáttar meiri fyrir skatt (um 4-5% á ári) heldur en eftir skatt. Það þýðir að aukin skattbyrði alls þorra almennings dró úr kaupmáttaraukningu þeirra, mest þó hjá lægstu

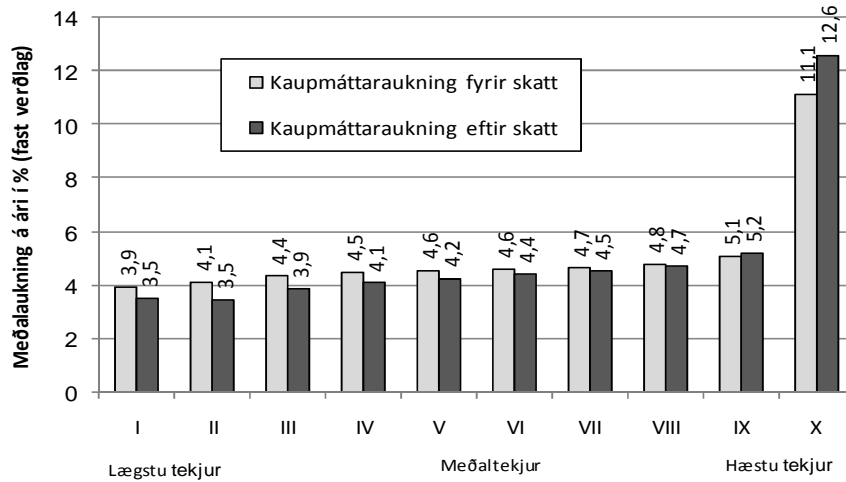
tekjuhópunum, á meðan kaupmáttur efsta tekjubilsins jókst umtalsvert fyrir tilstilli hins opinbera.

Á mynd 2.5.10 má sjá jöfnunaráhrif opinberra tilfærslna í OECD ríkjum í kringum 2005. Jöfnunaráhrifin eru mæld með lækkun Gini-stuðulsins fyrir tilstuðlan skatta og félagslegra greiðslna (sbr. töflu 2.5.2). Á myndinni má sjá að jöfnunaráhrifin eru einna lægst á Íslandi af öllum OECD ríkjum.

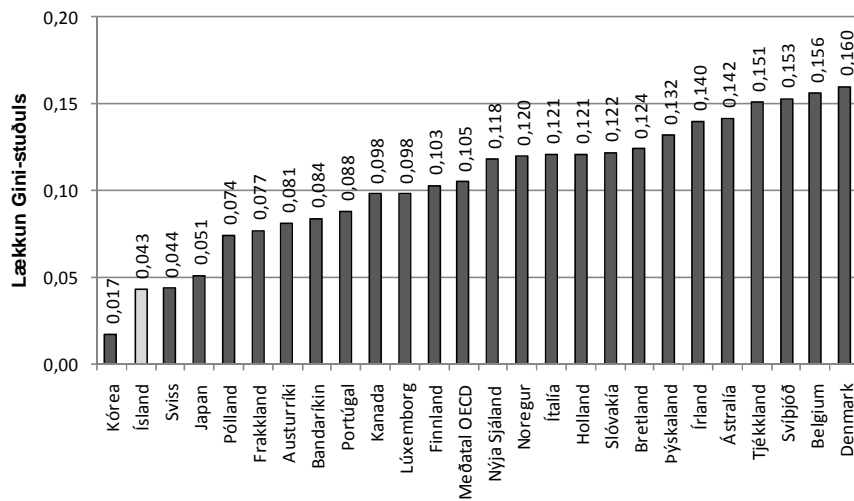
**Tafla 2.5.2. Jöfnunaráhrif opinberra tilfærslna og skattkerfisins. Lækkun Gini-stuðulsins (í %) fyrir tilstuðlan opinberra tilfærslna og beinna skatta hjá hjónum.**

Ár	Lækkun Gini-stuðulsins vegna opinberra tilfærslna í %	Lækkunaráhrif skattkerfisins á Gini-stuðulinn í %	Lækkun alls í %
1993	3,1	6,2	9,3
1994	3,3	6,2	9,5
1995	3,8	6,1	10
1996	3,7	6,3	10
1997	3,6	5,9	9,5
1998	3,4	5,4	8,8
1999	3,3	4,7	8
2000	3,2	4,4	7,7
2001	3,1	3,7	6,9
2002	3,2	3,6	6,9
2003	3,5	3,1	6,6
2004	3,4	2,7	6,2
2005	3,2	1,9	5,1
2006	2,9	1,6	4,5
2007	2,8	1,2	4
<b>Breyting lækkunaráhrifa 2007 sbr. við 1993 í %-stigum</b>	<b>-0,3</b>	<b>-5</b>	<b>-5,3</b>

**Mynd 2.5.9. Meðalaukning kaupmáttar fyrir og eftir skatta 1993-2007. 10**  
 jafnstórir (m.v. fjölda) tekjuhópar hjóna og sambúðarfólks, raðað frá lægstu til  
 hæstu tekna.



**Mynd 2.5.10. Jöfnunarhrif opinberra tilfærslna í kringum 2005.<sup>12</sup> Lækkun Gini-  
 stuðuls fyrir tilstuðlan skatta og félagslegra greiðslna.**

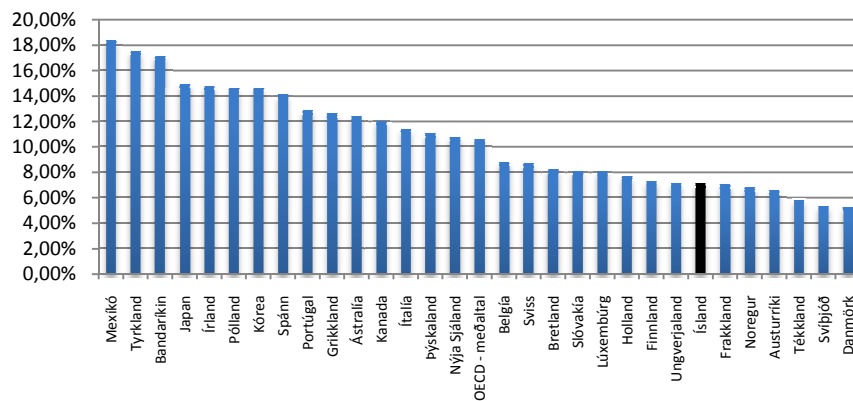


<sup>12</sup> Heimild: OECD.

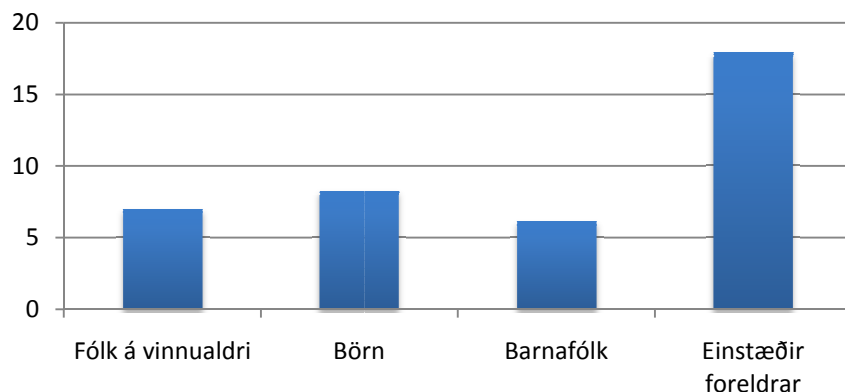
### 2.5.5. Fátækt

Fátækt má lýsa sem skorti sem helgast af lágum tekjum. Þá er það skilgreint sem skortur að njóta ekki þeirra lífsgæða sem eru viðtekin í því þjóðfélagi sem maður býr í. Þeim sem líða slíkan skort er hættara við ýmsum félagslegum vandamálum auk þess sem fátækt hefur bein áhrif á velferð fólks (Townsend, 1985). Algengasta leiðin til að mæla fátækt er að skilgreina svokölluð fátæktarmörk sem hlutfall af miðgildi tekna í viðkomandi þjóðfélagi (40, 50, eða 60%). Mynd 2.5.11 sýnir hlutfall íbúa OECD ríkja sem eru undir fátæktarmörkum, skilgreindum sem 50% af miðgildi tekna í viðkomandi landi. Mynd 2.5.12 sýnir tíðni fátæktar í mismunandi þjóðfélagshópum á Íslandi. Mynd 2.5.13 sýnir hve mikið velferðarkerfi OECD ríkjanna draga úr fátækt, reiknað sem raunveruleg tíðni fátæktar í ríkjunum sem hlutfall af áætlaðri tíðni fátæktar ef jöfnunaráhrifa velferðarkerfanna nyti ekki við. Niðurstöðurnar eru nokkuð skýrar. Hlutfallsleg fátækt hefur verið með minna móti á Íslandi á undanförunum árum. Það er þó nokkuð breytilegt á milli hópa, en fátækt er sérstaklega tíð á meðal einstæðra foreldra. Þá eru áhrif íslenska velferðarkerfisins á tíðni fátæktar nærri meðaltali OECD ríkjanna.

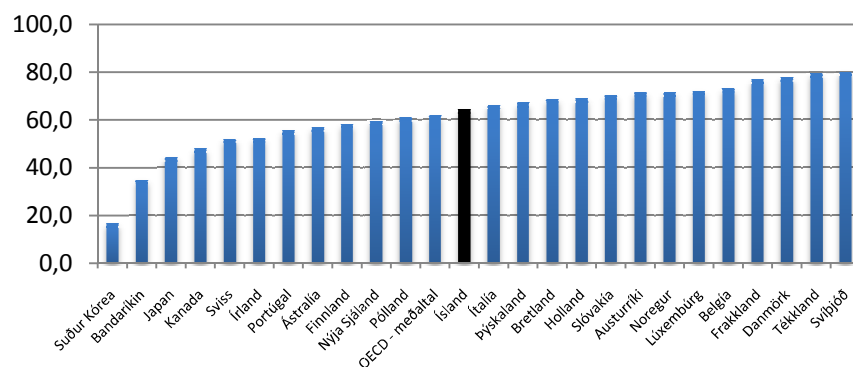
**Mynd 2.5.11: Hlutfall úbúa á vinnualdri undir fátæktarmörkum 2003-5 (Heimild OECD)**



**Mynd 2.5.12: Hlutfall ólíkra hópa undir fátæktarmörkum (2004) (Heimild: OECD)**



**Mynd 2.5.13 Hlutfallsleg áhrif velferðarkerfisins á tíðni fátæktar um miðbik 1. áratugs 21. aldar (Heimild: OECD)**



### 2.5.6. Velferð

Þegar öllu er á botninn hvolft snúast lífsgæði um að auka velferð einstaklinga. Efnisleg lífsgæði og tekjur skipta litlu máli ef þær bæta ekki líf fólks á einhvern hátt. Hér að neðan má sjá nokkrar myndir sem gefa vísbendingu um velferð á Íslandi í aðdraganda bankahrunsins.

Ef við byrjum á því sem vel hefur gengið má sjá að heilsufar var almennt gott á Íslandi. Hlutfall þeirra sem töldu sig vera við góða heilsu árið 2006 var með því mesta í OECD (mynd 2.5.14). Aðeins nýfæddir Japanir og Svisslendingar gátu búist við að lifa lengur en nýfæddir Íslendingar árið 2005 (mynd 2.5.15). Þá var

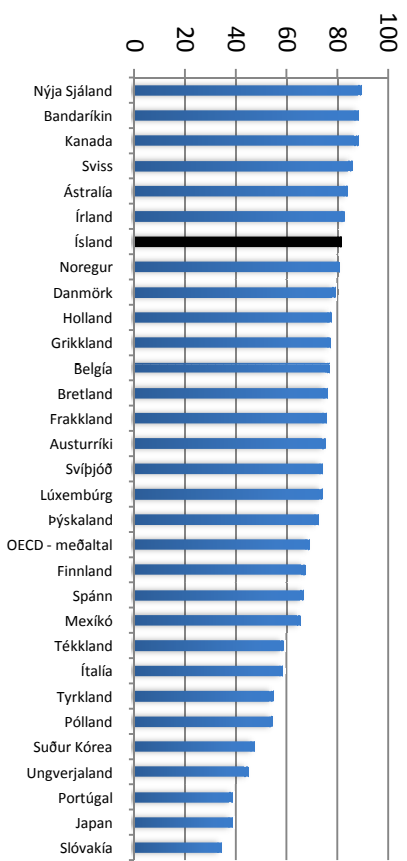
ungbarnadauði minnstur á Íslandi af öllum OECD ríkjunum árið 2005. Það er því ljóst að Íslendingar höfðu náð umtalsverðum árangri við að tryggja heilsufar og langlífi.

Á hinn bóginn hefur öryrkjum fjölgað allnokkuð á undanförunum árum, eins og áður hefur komið fram (Stefán Ólafsson, 2005; Tryggvi Þór Herbertsson, 2005) mynd 2.5.17). Þrátt fyrir að þessi fjölgun virðist umstalsverð er rétt að hafa í huga að nýgengi og algengi örorku hefur ekki verið mikið samanborið við fjölda landa í Mið- og Norður Evrópu (Stefán Ólafsson 2005). Fjölgun öryrkja á Íslandi á sér nokkrar skýringar svo sem hækkandi meðalaldur þjóðarinnar, opnari umræðu um geðræna sjúkdóma og aukið álag á vinnumarkaði. Mynd 2.5.18 sýnir lífeyrslágmark sem hlutfall af lægstu launum, en lífeyrslágmarkið er þær tekjur sem þeir lífeyrisþegar hafa sem hafa litlar eða engar aðrar tekjur. Myndin sýnir svo ekki verður um villst að þessi hópur lífeyrisþega dróst aftur úr á útrásartímanum. Þann fyrsta janúar á þessu ári hækkaði lífeyrslágmarkið verulega og hefur það staðið óhaggað þrátt fyrir hagræðingaraðgerðir í kjölfar bankahrunsins.

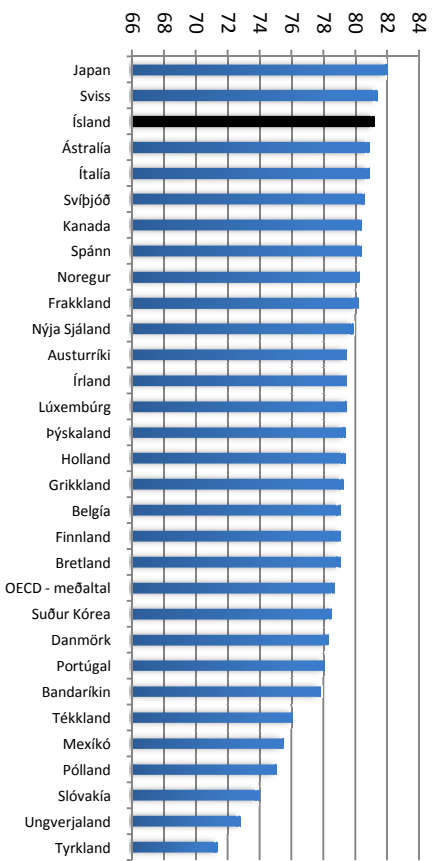
Árið 2006 var meðal ánægja Íslendinga með líf sitt nærri miðgildi OECD ríkjanna (mynd 2.5.19) og hafði þá staðið í stað frá upphafi áratugarins. Á sama tíma hafði lífsánægja almennt aukist í OECD ríkjunum (mynd 2.5.20). Sú mikla hagsæld sem Íslendingar bjuggu við skilaði sér því ekki í aukinni lífsánægju.

Áfengisneysla jókst umtalsvert á milli árunna 1990 og 2005 og raunar var aukningin aðeins meiri í einu öðru OECD landi (mynd 2.5.21), þ.e. Írlandi þar sem þjóðfélagsþróun síðustu ára svipar um margt til þjóðfélagsþróunar á Íslandi. Á sama tíma var mikil aukning geðlyfjanotkunnar (mynd 2.5.23). Hér er þó um ólíka þróun að ræða þar sem áfengisneysla er með minnsta móti á Íslandi í samanburði við önnur OECD ríki (mynd 2.5.22) en notkun geðdeyfðarlyfja var mest á Íslandi af þeim OECD ríkjum sem slíkar upplýsingar eru til um.

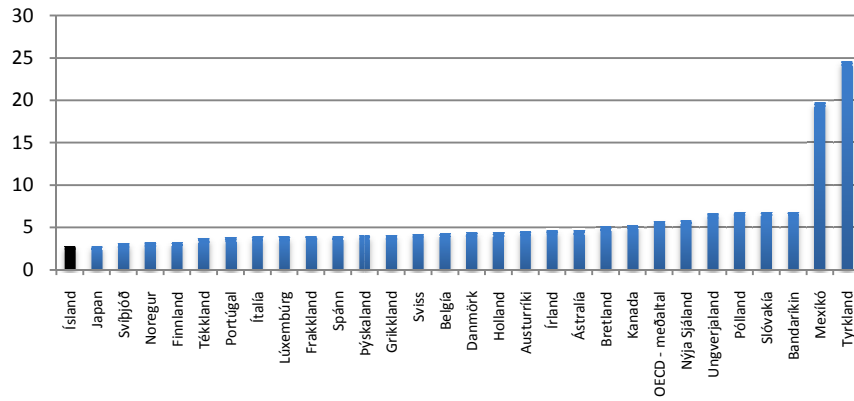
**Mynd 2.5.14: Hlutfall íbúa sem töldu sig vera við góða heilsu árið 2006 (Heimild: OECD)**



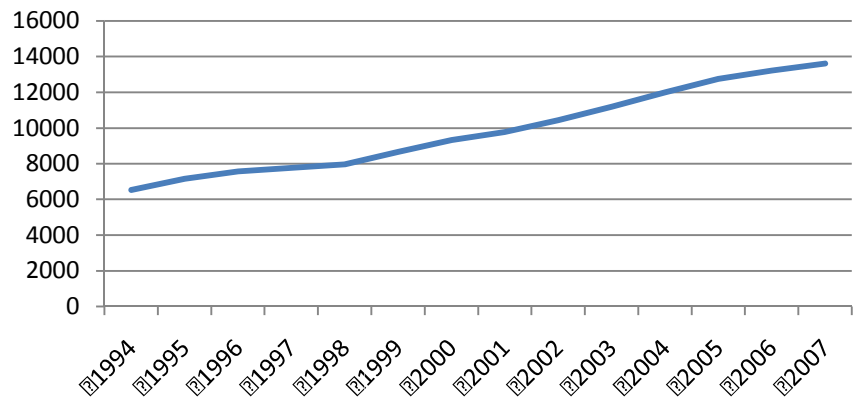
**Mynd 2.5.15: Lífslíkur við fæðingu 2005 (Heimild: OECD)**



**Mynd 2.5.16: Ungbarnadauði - dauðsföll á hverja 1000 lifandi fædda - 2004 (Heimild OECD)**

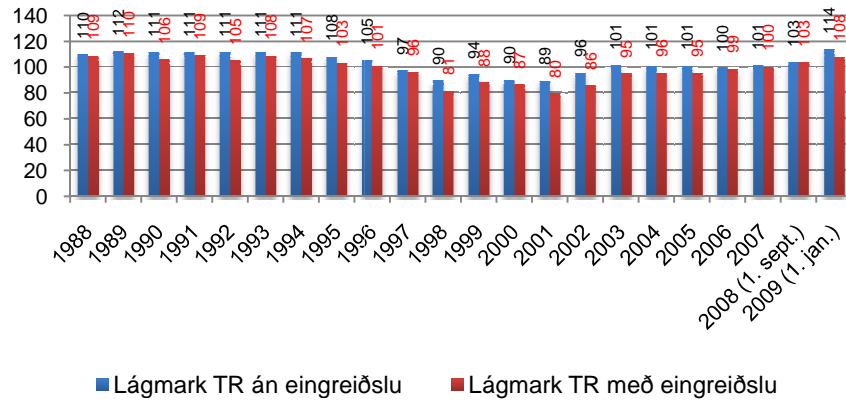


**Mynd 2.5.17: Heildarfjöldi öryrkja 1994-2007 (Heimild Hagstofa Íslands)**

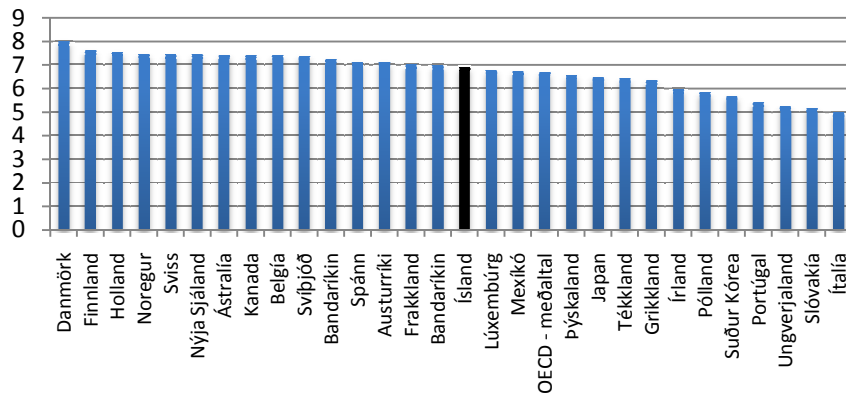




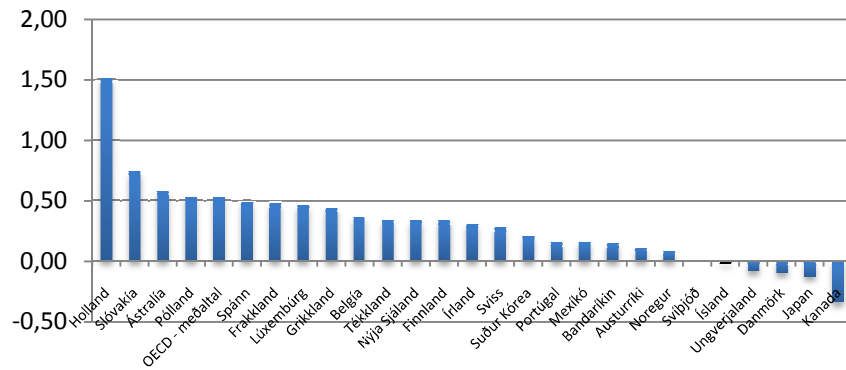
**Mynd 2.5.18: Lífeyrslágmark sem % af lægstu launum**  
(Heimild: Tryggingastofnun ríkisins)



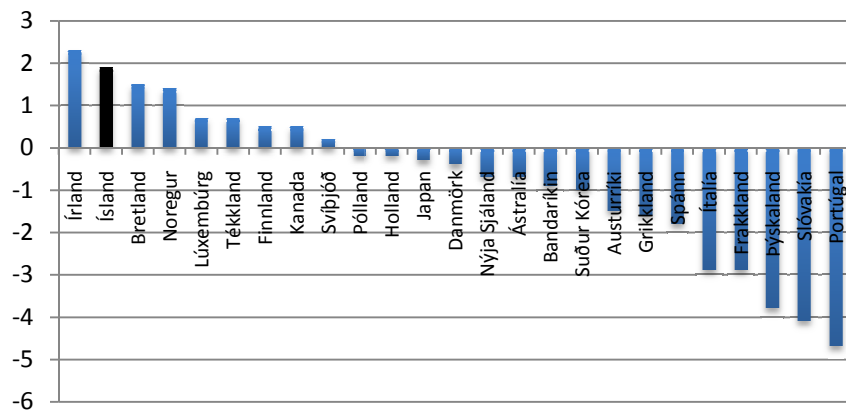
**Mynd 2.5.19: Lífsánægja 2006**  
(Heimild: OECD og Gallup World Poll)



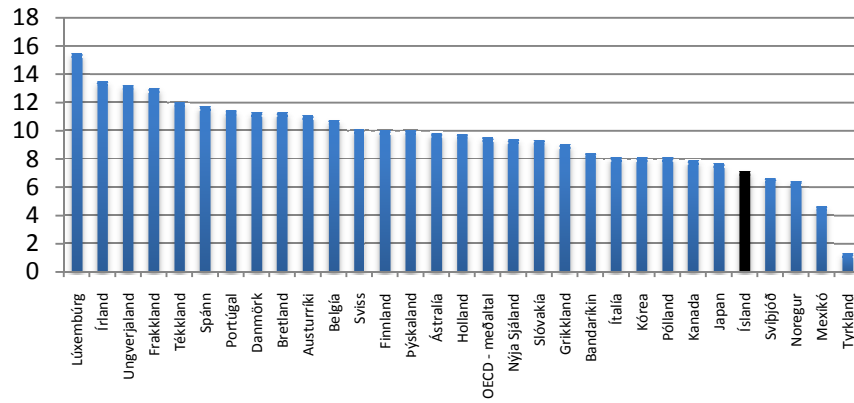
**Mynd 2.5.20: Breytingar á lífsánægju frá fyrrihluta 1. áratugs 20. aldar (2000-2) og fram á miðjan áratuginn (2005-7)**  
(Heimild: OECD)



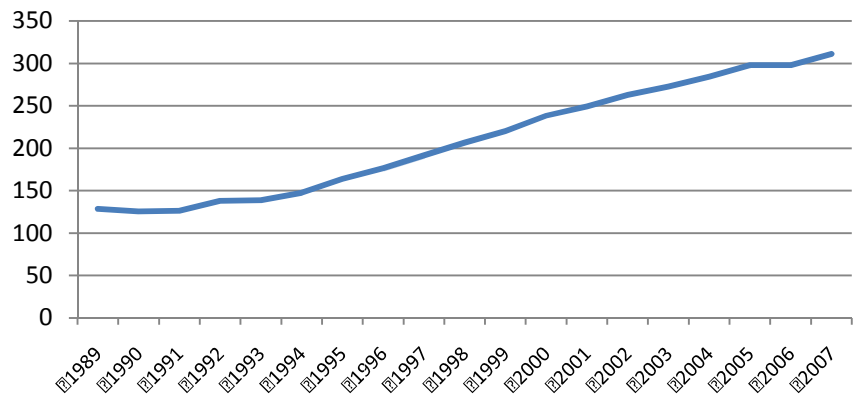
**Mynd 2.5.21: Breyting á áfengisneyslu á milli 1990 og 2005, lítrar á mann (Heimild:OECD)**



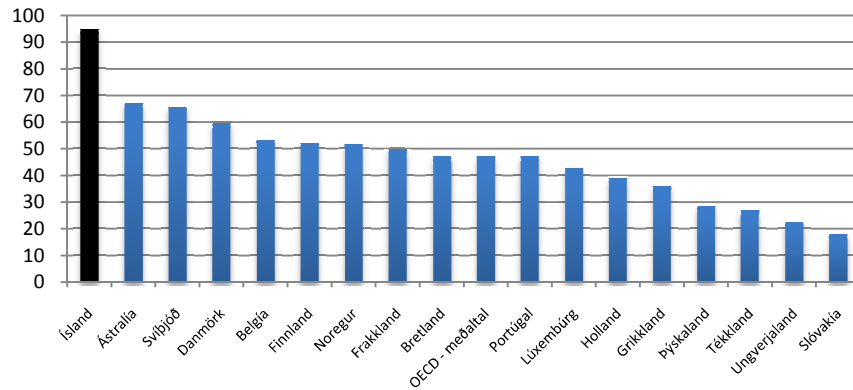
**Mynd 2.5.22: Áfengisneysla 2005, lítrar á hvern íbúa - (Heimild: OECD9)**



**Mynd 2.5.23: Notkun geðlyfja (DDD á íbúa) 1989-2007 (Heimild Hagstofa Íslands)**



**Mynd 2.5.24: Notkun geðdeyfðarlyfja árið 2005 (DDD daglega á hverja 1000 íbúa) (Heimild OECD)**



### 2.5.7. Umhverfið

Á undanförunum árum hefur meðvitund um umhverfismál verið að vaxa á Vesturlöndum og samfara því skilningur á því að hreint umhverfi, laust við mengun sé mikilvægt lífsgæðamál (Schloesenberg, 2009). Því miður gefst ekki rúm í þessari skýrslu til að gera grein fyrir öllum þáttum umhverfismála, en málaflokkurinn verðskuldar skýrslu í sjálfum sér. Hér munum við þó skoða tvær vísbendingar um stöðu Íslands og þróun, þ.e. sorplosun og losun koltvíoxíðs út í andrúmsloftið.

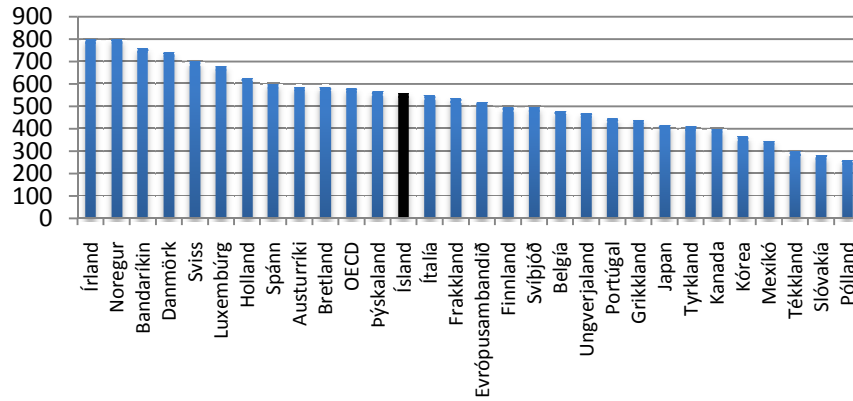
Sorplosun á hvern íbúa er rétt undir meðaltali OECD ríkjanna (mynd 2.5.25). Þá jókst sorplosun jafnt og þétt frá miðjum 10. áratugnum. Það er athyglivert að frá 2004 jókst losun sorps hraðar en áður, sem er til marks um aukna neyslu á útrásartímanum, en það er vel þekkt að mikilli neysluhyggju fylgja gjarnan slæmar afleiðingar fyrir umhverfið, eins og rætt verður ítarlegar hér að neðan í tengslum við lífsgildi.

Á sama tíma jókst losun koltvíoxíðs á Íslandi um rúm 40% (mynd 2.5.28). Árið 2005 var losun koltvíoxíðs þó enn undir meðaltali OECD ríkjanna. Stærstur hluti koltvíoxíðs er vegna brennslu eldsneytis (mynd 2.5.29) og hefur mestur vöxturinn verið á sviði vegasamgangna. Á fyrrihluta tímabilsins jókst losun koltvíoxíðs vegna iðnaðar- og byggingarstarfsemi sem og fiskveiða, en í báðum tilfellum dró aftur úr losun vegna þessara þátta (mynd 2.5.30).

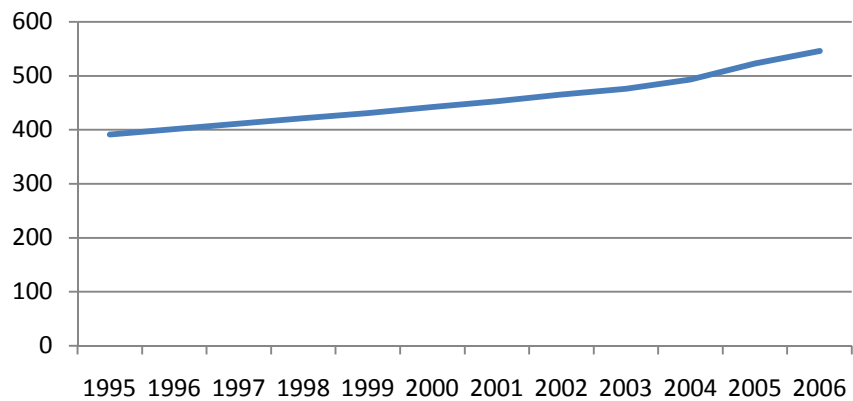
Þrátt fyrir að losunin hafi verið mest á sviði eldsneytisbrennslu var mestur vöxturinn í koltvíoxíðslosun vegna iðnaðarferla (mynd 2.5.29) og skýrist sú aukning að mestu með aukingu koltvíoxíðslosunar vegna málmiðnaðar (mynd 2.5.31). Þegar horft er til annarra þátta sem koltvíoxíðslosunar vega jarðhitavirkjanir þyngst (mynd

2.5.32). Þrátt fyrir að hlutfallslega mikil aukning hafi orðið á framlagi jarðvarmavirkjana er rétt að taka fram að um óverulegan hluta heildarlosunar er að ræða.

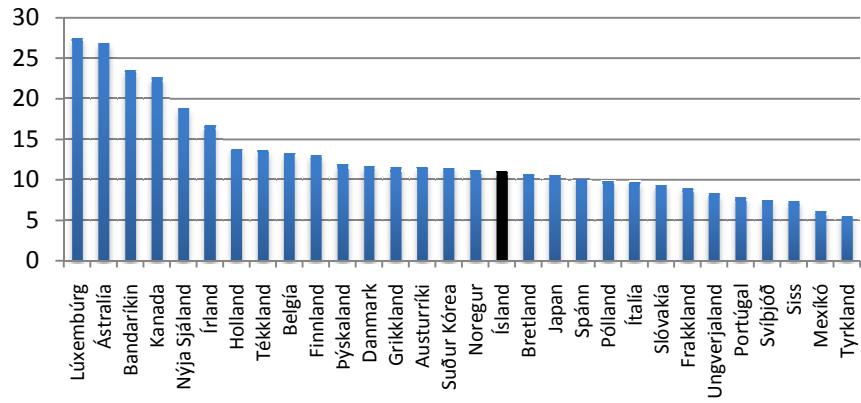
**Mynd 2.5.25: Sorplosun 2006, kíló á hvern íbúa**  
(Heimild: OECD)



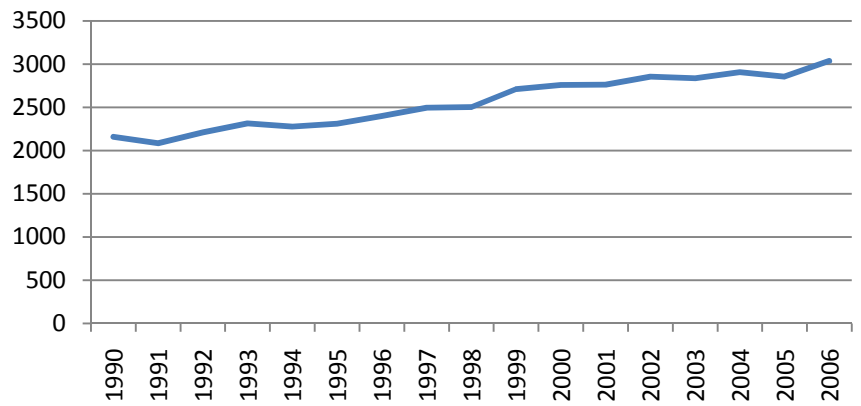
**Mynd 2.5.26: Magn úrgangs 1995-2006 (í þúsundum tonna) -**  
(Heimild: Hagstofa Íslands)



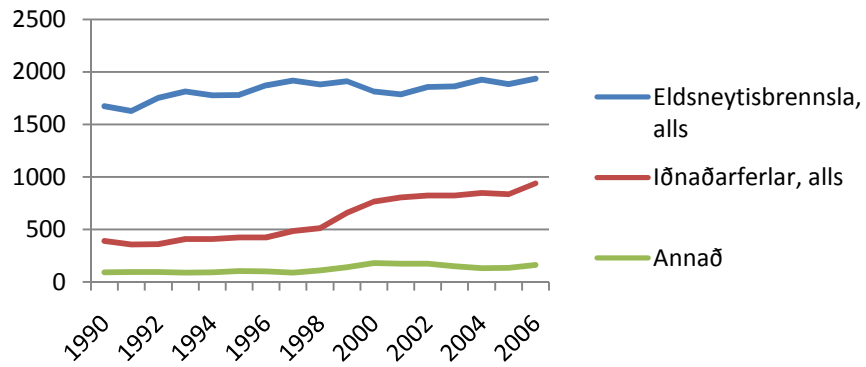
**Mynd 2.5.27: Losun koltvíoxíðs (2005), tonn á hvern einstakling**  
(Heimild: World Resources Institute)



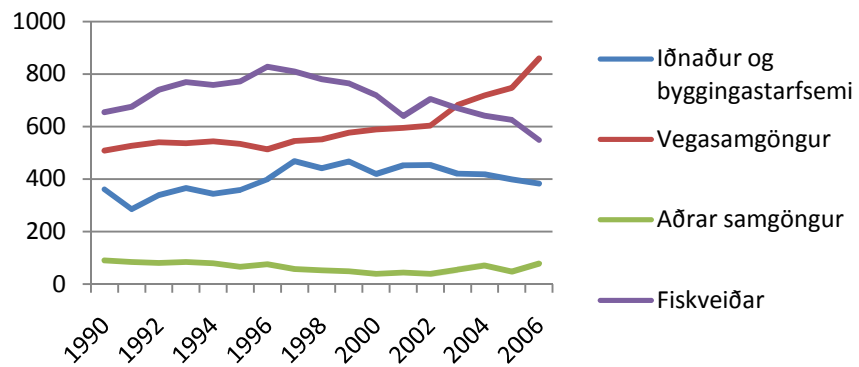
**Mynd 2.5.28: Heildarústreymsi CO2 í þúsundum tonna -**  
(Heimild: Hagstofa Íslands)



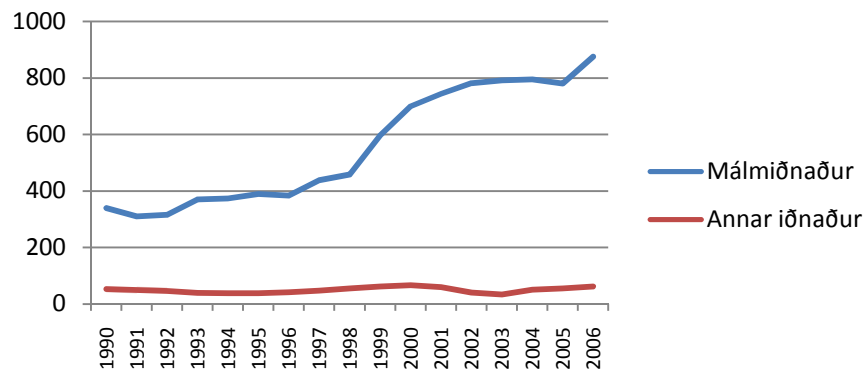
**Mynd 2.5.29: Heildarútsreymi CO<sub>2</sub> í þúsundum tonna, sundurgreint eftir uppruna (Heimild: Hagstofa Íslands)**



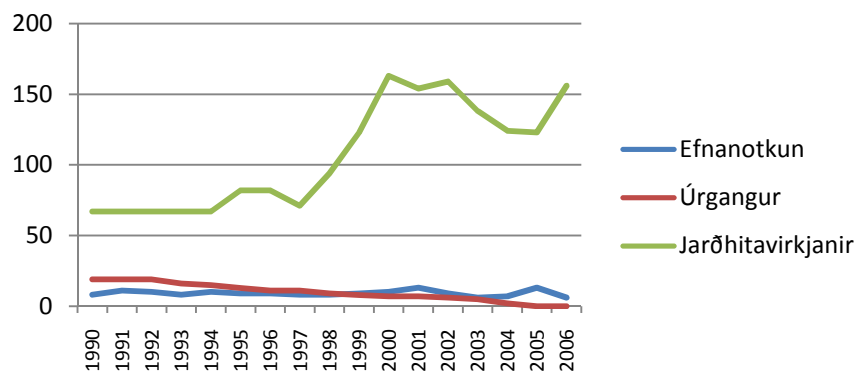
**Mynd 2.5.30: Útsreymi vegna eldsneytisbrennslu í þúsundum tonna, sundurgreint eftir uppruna (Heimild: Hagstofa Íslands)**



**Mynd 2.5.31: Útstreymi vegna iðnaðarferla í þúsundum tonna, sundurgreint eftir uppruna (Heimild: Hagstofa Íslands)**



**Mynd 2.5.32: Útstreymi vegna annarra þátta í þúsundum tonna, sundurgreint eftir uppruna (Heimild: Hagstofa Íslands)**



### 2.5.8. Niðurstaða

Íslendingar hafa notið umtalsverðra efnislegra lífsgæða á undanförunum árum. Hluti þessara lífsgæða hefur verið fjármagnaður með skuldsetningu og í ljósi þess að heildargreiðslubyrðin var íþyngjandi fyrir fjárhag íslenskra heimila 45% árið 2007 má ætla að hún sé verulegur baggi á fólki í kjölfar bankahrunsins auk þess sem húsnæðiskostnaður er orðinn þyngri baggi fyrir fleiri heimili en hann var árið 2007.

Líkt og hjá öðrum þjóðum hefur ójöfnuður aukist. Sérstaða Íslands felst í því að ójöfnuðurinn hefur aukist hraðar hér en í öðrum löndum. Þróunin hefur einkennst



af því að ráðstöfunartekjur tekjuhæstu hópa hækkuðu langt umfram aðra hópa í þjóðfélaginu. Á sama tíma drógust lægri tekjuhópar aftur úr. Stærstu áhrifavaldar aukins ójöfnuðar á Íslandi eru einkum tveir. Í fyrsta lagi jukust fjármagnstekjur og aðar tekjur þeirra tekjuhærra langt umfram tekjur annarra. Þetta olli því að ójöfnuður markaðstekna<sup>13</sup> jókst mjög mikið á tímabilinu þar sem fjármagnstekjur falla fremur tekjuhærra hópum í skaut en öðrum. Í öðru lagi minnkuðu jöfnunaráhrif skattkerfisins talsvert á tímabilinu og eru í dag með því minnsta sem gerist á meðal OECD ríkjanna (Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Stefán Ólafsson, 2009).

Íslendingar hafa náð góðum árangri á mörgum sviðum velferðar. Fátækt hefur til dæmis verið með minna móti á Íslandi á undanförunum árum ef við berum okkur saman við hin OECD ríkin. Hinsvegar er fátækt tíðari á meðal einstæðra foreldra en annarra hópa. Þá hefur heilsufar Íslendinga almennt verið gott.

Það er einkum fernt sem vekur athygli í þessum kafla. Það fyrsta er fjölgun öryrkja, en fólk með skerta vinnugetu er í hættu á að lokast úti af vinnumarkaði ef atvinnuleysi verður viðvarandi vandamál á Íslandi. Það getur leitt til félagslegrar útilokunar og skertra lífskjara fyrir þennan hóp.

Annað er mikil notkun geðdeyfðarlyfja á Íslandi og mikil aukning geðlyfjanotkunar á undanförunum árum. Aukningin skýrist að hluta af opnari umræðu um geðræn vandamál (Stefán Ólafsson, 2005) en það er langsóttara að tíðari notkun geðdeyfðarlyfja á Íslandi en í hinum OECD löndunum skýrist alfarið af því að umræðan sé opnari hér en annarsstaðar. Til dæmis kann að vera að íslenskir læknar séu gjarnari en kollegar þeirra í öðrum löndum að ávísa slíkum lyfjum. Engu að síður er full ástæða til að huga að því hvort eitthvað í skipulagi íslensks þjóðfélags ýti undir vandamál sem hægt er að takast á við með umræddum lyfjum eða valdi því að fólk velji að nota lyf fremur en aðrar leiðir til að takast á við andlega kvilla.

Í þriðja lagi benda tölur um lífsánægju til þess að áherslur undanfarinna ára hafi ekki orðið til þess að auka ánægju Íslendinga með líf sitt. Það kemur ekki á óvart í sjálfu sér, enda benda erlendar rannsóknir til þess að hagsæld skili aðeins aukinni lífsánægju hjá þjóðum sem búa við kröpp kjör. Aukin hagsæld leiðir til þess að þjóðir hafa efni á fleiri hlutum en áður, t.d. bættri menntun, heilsugæslu og betra velferðarkerfi. Þannig gefur hagvöxtur þjóðum möguleika á að auka velsæld. Hagvöxtur er því forsenda þess að hægt sé að bæta kjör og lífa betra lífi. Það er hins vegar spurning um hvernig hagvextinum er skipt. Hjá þjóðum sem þegar búa

---

<sup>13</sup> Markaðstekjur eru atvinnutekjur, tekjur af atvinnurekstri og fjármagnstekjur.

við mikla hagsæld skipta aðrir þættir, svo sem félagsleg tengsl, fjölskyldulíf og gæði umhverfisins meira máli (sjá kafla um lífsgildi). Þetta er vísbending um að aðrar áherslur kynnu að hafa skilað meiri árangri í þessum efnum á undanförunum árum á Íslandi.

Að lokum bendir margt til þess að framkvæmdir undanfarinna ára og vaxandi neysluhyggja hafi haft neikvæð áhrif á umhverfið. Engu að síður eru losun koltvíoxíðs og sorps við eða undir meðaltal OECD ríkjanna á útrásartímanum (þó það sé ástæða til að halda því til haga að OECD ríkin eru flest á meðal þeirra ríkja sem losa hvað mest af koltvíoxíði út í andrúmsloftið).

Sú mikla aukning tekjujöfnuðar sem átti sér stað á undanförunum árum vekur athygli. Raunar er þessi aukning ein sú mesta sem hefur átt sér stað í hinum vestræna heimi. Nýlegar rannsóknir benda til að ýmis félagsleg vandamál séu fylgikvillar mikils ójöfnuðar til lengri tíma lítið (Richard og Kate, 2009). Því er mikilvægt að stjórnvöld móti framtíðarstefnu um skiptingu gæða samfélagsins.

## 2.6. Menntun

Á undanförunum árum hefur menntun fengið aukið vægi í stefnumótun stjórnvalda í hagsælli ríkjum. Ástæðurnar má að mestu rekja til svokallaðrar hnattvæðingar og er kenningin sú að hagsælli ríki geti ekki keppt við ódýrt vinnuafli þróunarríkja á sviði framleiðslu nema að taka á sig umtalsverða lífskjaraskerðingu. Hagsælli ríkin sérhæfa sig því í auknum mæli í þeim þáttum framleiðslu, þjónustu og markaðssetningar sem krefjast sérhæfðrar þekkingar sem einnig eru þeir þættir ferlisins sem skapa mest verðmæti. Samkvæmt kenningunni er hagsæld þjóða því talin háð menntun og mannauð íbúanna og það talið styðja við kenninguna að alþjóðlegar samanburðarrannsóknir finna jákvæða fylgni á milli menntunarstigs og hagsældar. Þá telja margir að hnattvæðingin svokallaða setji ríkjum þröngar skorður varðandi skattheimtu og þar með þá velferðarþjónustu sem þau geta boðið borgurinum (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson, 2005). Samkvæmt þessu sjónarhorni er menntun tæki einstaklingsins til að bjarga sér sjálfur í hinum hnattvædda heimi. Þannig er fjárfesting í menntun í senn forsenda hagsældar þjóða og velferðar einstaklingsins.

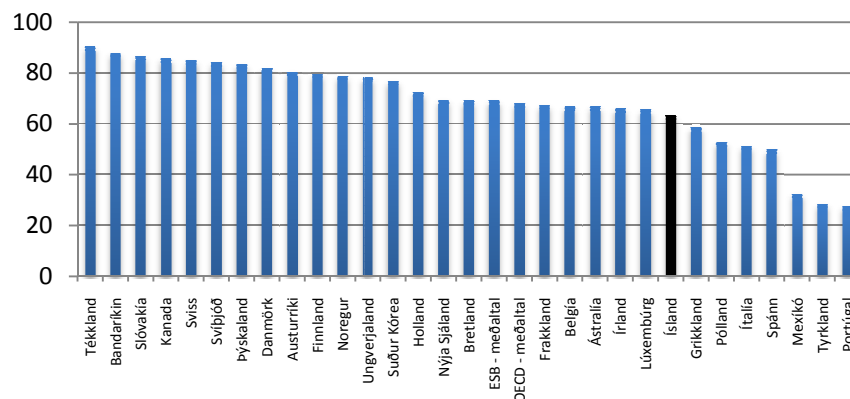
Það er rétt að setja fyrirvara um áhrif hnattvæðingarinnar á möguleika ríkja til að reka velferðarkerfi. Þrátt fyrir dómsdagsspár um „kapphlaup að botninum“ og brostnar forsendur virðast velferðarkerfi flestra vestrænna ríkja lifa góðu lífi þó vissulega hafi hægt á vexti þeirra og tilteknum þáttum þeirra verið breytt til samræmis við nýjar aðstæður (Stefán Ólafsson, 1999). Þá er rétt að setja þann

fyrirvara að það er ekkert markmið í sjálfu sér að fjölga fólki með háskólagráður enda er það hæfni fólks fremur en prófskírteini sem skapar hagsæld og velferð. Of mikil áhersla á prófgráður er tegund af vottunarhyggju (*credentialism*; Collins, 1979) sem getur leitt til þess að nemendum er gefinn afsláttur á námskröfum til að koma fleirum þeirra í gegnum námið. Þegar slíkt gerist hækkar menntunarstig þjóða oft hratt á pappírnum án þess að það skili tilætlaðri hagsæld en auk þess leiðir þetta til gengisfellingar á prófgráðum á vinnumarkaði. Þá verður einnig að huga að þeim sóknarfærum sem þjóðir hafa við mótun menntastefnu sinnar. Það er til lítills að efla tilteknar námsgreinar ef ekki er hugað að því hvernig hæfnin á að nýtast, þ.e. ef ekki er markaður fyrir menntunina. Menntastefna og atvinnustefna verða því að haldast í hendur.

### 2.6.1. Hærri námsstig

Mynd 2.6.1 sýnir hlutfall íbúa sem hafa lokið því sem samsvarar stúdentsprófi eða prófi á hærri námsstigi í OECD ríkjunum. Brottfall hefur lengi verið vandamál í íslenskum framhaldsskólum og afleiðingin er sú að Ísland er í hópi þeirra OECD ríkja sem eru með hvað lægst hlutfall íbúa sem hafa lokið stúdentsprófi. Í ljósi aukins vægis menntunar í þjóðmálastefnu þróaðra ríkja má segja að stúdentspróf, eða sem því nemur, sé fyrsta viðmið menntunarstigs þjóða. Það er því ljóst að hvað varðar grunnmenntun er umtalsvert svigrúm til umbóta.

**Mynd 2.6.1: Hlutfall íbúa sem hafa a.m.k. lokið stúdentsprófi - 2006 (Heimild: OECD)**

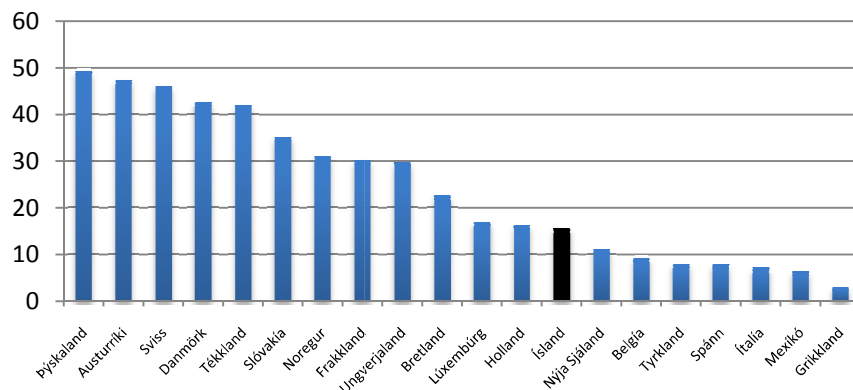


Stúdentspróf og samsvarandi námsgráður í öðrum löndum eru fyrst og fremst hugsaðar til að undirbúa fólk undir akademískt háskólanám. Þjóðir Evrópu hafa hinsvegar farið ólíkar leiðir við að stilla saman menntakerfi sín og vinnumarkaði (Hall og Soskice, 2001). Sumar þjóðir leggja mikla áherslu á að menntakerfið skili

fólki því sem kalla má almennri þekkingu sem fólk geti nýtt á ólíkum vettvangi. Vinnumarkaðir slíkra ríkja einkennast oft af miklum sveigjanleika. Aðrar þjóðir leggja sérstaka áherslu á það sem má kalla sértækan mannauð, þ.e. hæfni sem nýtist á afmörkuðum sviðum. Þetta eru lönd á borð við Þýskaland og Danmörk. Hágæðaiðnaður leikur oft stórt hlutverk í hagkerfum slíkra ríkja. Í slíkum ríkjum er fjöldi stúdentsprófa ekki endilega heppilegur mælikvarði heldur skiptir meira máli hve margir ljúka iðnnámi eða sambærilegur starfsnámi á framhaldsskólastigi.

Mynd 2.6.2 sýnir hlutfall þeirra sem höfðu lokið iðn- eða starfsnámi á framhaldsskólastigi árið 2006. Við sjáum að lönd eins og Þýskaland og Danmörk, auk Austurríkis, Sviss og Tékklands, eru á toppi þess lista. Þetta er mjög í samræmi við vægi iðnaðar og sértækrar þekkingar í þessum löndum. Það er hinsvegar ljóst að lágt hlutfall Íslendinga með stúdentspróf skýrist ekki af því að við höfum fylgt fordæmi þessara þjóða. Þvert á móti er hlutfall þeirra sem ljúka iðn- og starfsnámi á framhaldsskólastigi í lægri kantinum á Íslandi. Saman benda myndir 1 og 2 til þess að huga þurfi sérstaklega að framhaldsskólastiginu á Íslandi, enda séu í því alvarlegir breistir ef menntakerfinu er ætlað að skila aukinni hagsæld.

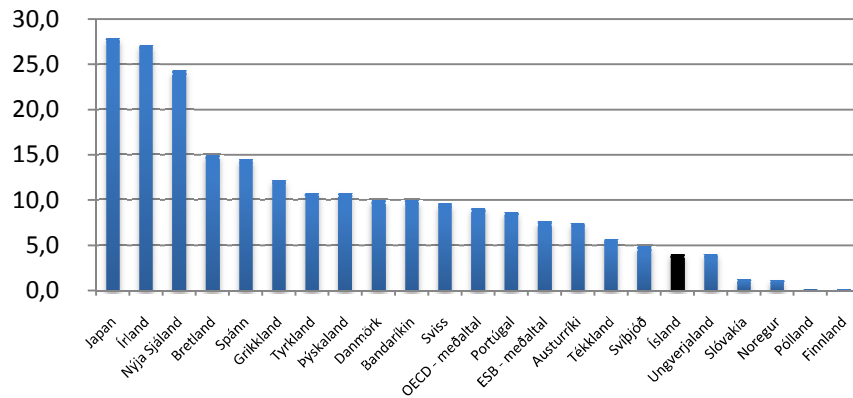
**Mynd 2.6.2: Hlutfall íbúa sem hafa lokið iðn- eða starfsnámi á framhaldsskólastigi (2006) - ISCED 3C (Heimild: OECD)**



Mynd 2.6.3 sýnir hlutfall íbúa OECD landa sem höfðu lokið starfs- eða tækninámi á háskólastigi árið 2006. Það er algengt að námi á háskólastigi sé skipt í akademískt nám og hagnýtt nám. Akademísku námi er ætlað að undirbúa fólk undir starfsferil á vettvangi rannsókna og greininga á meðan hagnýtt nám er hugsað sem undirbúningur fyrir hinn almenna vinnumarkað. Hér má sjá að hlutfall Íslendinga sem ljúka slíku hagnýtu námi er með því minnsta sem gerist innan OECD. Það er mjög í samræmi við þá miklu áherslu sem hefur verið á akademískt háskólanám á Íslandi á undanförunum árum. Þetta lýsir sér m.a. í því að nám sem í ýmsum öðrum

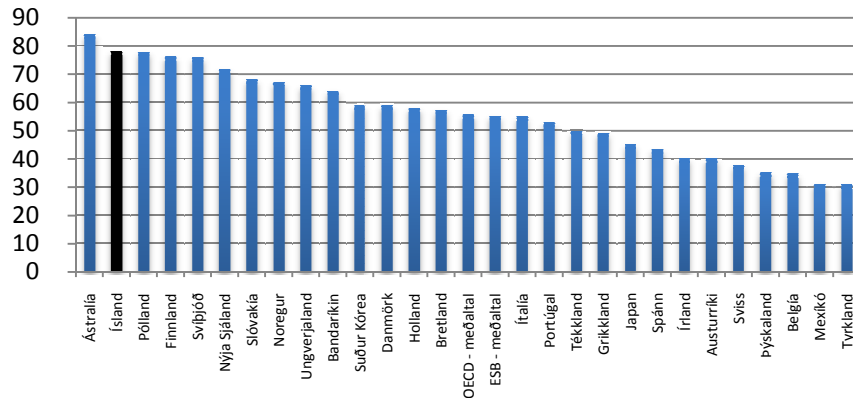
löndum er skipulagt sem starfsnám er skilgreint sem akademískt nám á Íslandi og jafnvel svo að farið er að krefjast framhaldsmenntunar áður en fólk fær starfsréttindi. Inni í slíku námi er oft talsverð þjálfun á sviði rannsókna sem ekki er ljóst að nýtist nemendum í starfi að námi loknu. Því kann að vera ástæða til að huga betur að aðgreiningu hagnýts og fræðilegs náms og skilgreina betur hver markmið námsleiða eru.

**Mynd 2.6.3: Hlutfall íbúa á útskriftaraldri sem luku starfs- eða tækninámi á háskólastigi árið 2006 (Heimild: OECD)**



Á mynd 2.6.4 sjáum við svo hlutfall útskriftarárgangs 2006 sem skráði sig í háskólanám. Hér gæti hinnar þungu áherslu á fræðilegt bóknám því Ísland er í næst-efsta sæti á eftir Ástralíu. Það hefur verið túlkað sem styrkleikamerki hve hátt hlutfall þeirra sem útskrifast úr framhaldsskóla skila sér inn í háskólana. Hér verður þó að hafa í huga að sennilega væri þetta hlutfall lægra ef hér væri skilið skýrar á milli hagnýts og fræðilegs háskólanáms. Engu að síður er líklegt að Ísland væri eftir sem áður á meðal þeirra þjóða þar sem hátt hlutfall stúdenta fer í fræðilegt háskólanám, sem er óneitanlega styrkur.

Mynd 2.6.4: Hlutfall útskrifstarágangs sem skráir sig í háskólanám (2006) (Heimild: OECD)

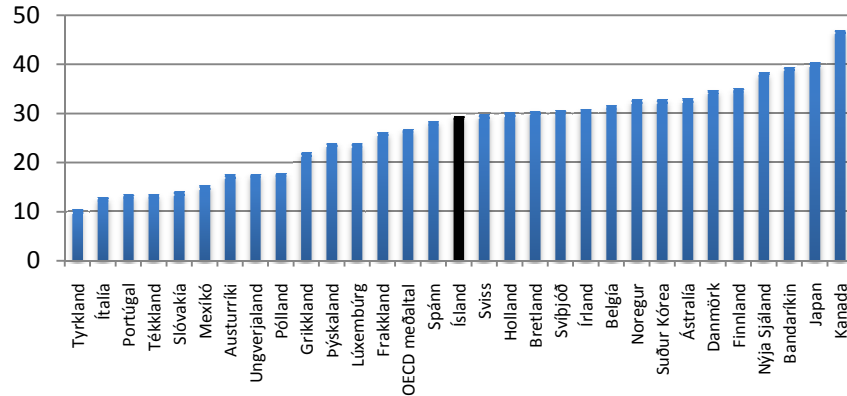


Það hve stórt hlutfall stúdenta skilar sér í fræðilegt háskólanám segir þó aðeins hluta af sögunni, enda er háskólavæðingin svokallaða tiltölulega nýtilkomin á Íslandi auk þess sem sumir sem hefja háskólanám ljúka því aldrei. Til að átta okkur á stöðu Íslands er því nauðsynlegt að sjá hvernig Ísland stendur í samanburði við aðrar OECD þjóðir hvað varðar þetta hærra menntastig. Mynd 2.6.5 sýnir hlutfall íbúa á svokölluðum vinnualdri (25-64 ára) sem hefur lokið námi á háskólastigi. Þrátt fyrir áður nefnt brottfall á framhaldsskólastiginu eru Íslendingar rétt fyrir ofan meðaltal OECD ríkjanna. Það má túlka þannig að háskólamenntun þjóðarinnar sé ekki sérlega ábótavant þó hún geti vart talist sérstakur styrkur hennar heldur. Það er hinsvegar ljóst að ef ætlunin er að halda áfram á sömu braut og nota fræðilegt háskólanám til að hækka menntunarstig þjóðarinnar verður efla framhaldsskólastigið. Ástæðan er sú að það er ósennilegt að mikið hærra hlutfall stúdenta skili sér inn í háskólana, því verður að fjölga þeim sem ljúka stúdentsprófi í hverjum árgangi.

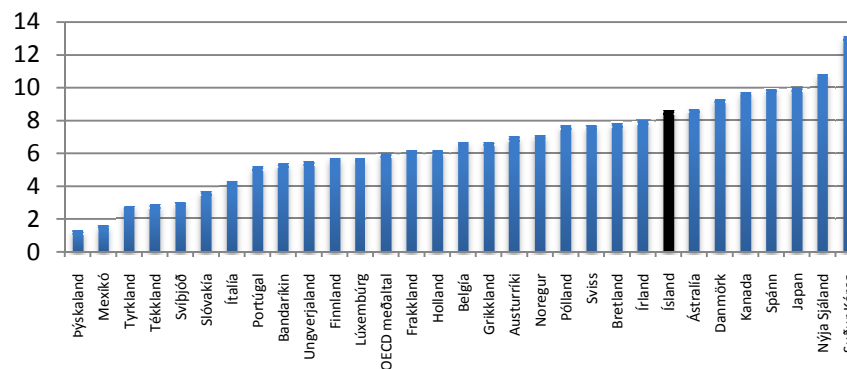
Þó verður að hafa í huga að jafnvel þó að útskrifarhlutfall úr framhaldsskólum hækki ekki mun menntunarstig þjóðarinnar halda áfram að vaxa í gegnum háskólastigið, svo lengi sem það hlutfall stúdenta sem skilar sér í háskólanám lækkar ekki. Þetta helgast af því að yngstu kynslóðir á Íslandi eru fjölmennari en þær elstu auk þess sem tíðni háskólamenntunar er lægri í eldri kynslóðunum. Að öðru óbreyttu mun hið náttúrulega ferli kynslóðaskipta því leiða til hærra menntunarstigs í framtíðinni. Merki þessa má sjá á mynd 2.6.6 sem sýnir að þrátt fyrir lágt útskrifarhlutfall í framhaldsskóla samanborið við hinar OECD þjóðirnar, og þrátt fyrir að við séum miðlungsþjóð innan OECD hvað varðar hlutfall íbúa með

háskólapróf þá erum við ofarlega á lista hvað varðar hlutfallslega fjölgun háskólaborgara.

**Mynd 2.6.5: Hlutfall íbúa á aldrinum 25-64 ára sem hafa lokið háskólanámi (Heimild: OECD)**



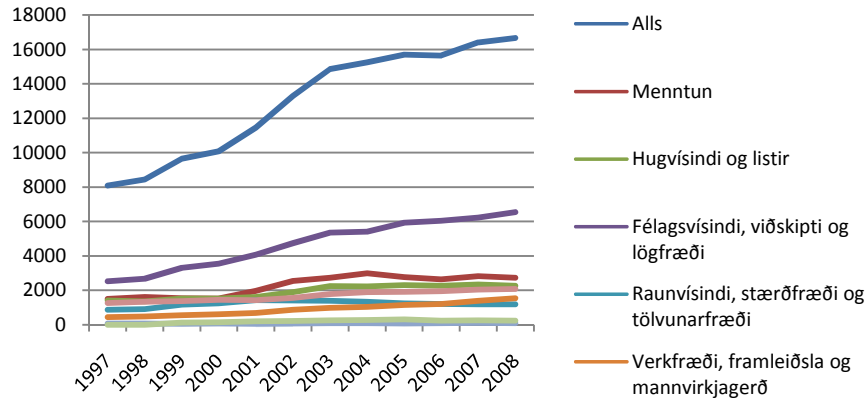
**Mynd 2.6.6: Aukning hlutfalls íbúa á aldrinum 25-64 ára sem hafa lokið háskólanámi á milli árunna 1997 og 2006 (Heimild: OECD)**



Á undanförunum árum hefur háskólum á Íslandi fjölgað mjög, fyrst og fremst vegna eflingar sérhæfðra skóla á háskólastigi á borð við Háskólann á Bifröst, Háskólann í Reykjavík, og uppfærslu náms á framhaldsskólastigi á háskólastig, sbr. Landbúnaðarháskóla Íslands á Hvanneyri og Listaháskólann. Í dag eru starfræktir á

Íslandi 7 skólar sem taldir eru til háskóla að hluta eða að öllu leyti, en það má vera ljóst að fjöldi íbúa á hvern háskóla er óvíska lægra en á Íslandi.

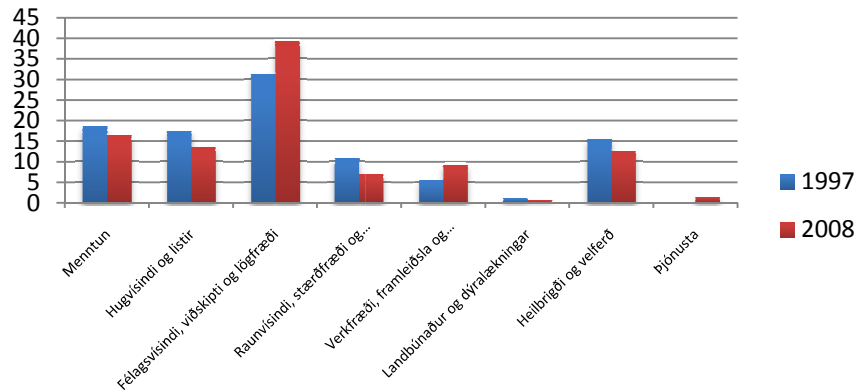
**Mynd 2.6.7: Fjölgun nemenda á háskólastigi 1997-2009, sundurgreint eftir sviðum (Heimild: Hagstofa Íslands)**



Þessi mikla fjölgun háskóla hefur m.a. verið borin uppi af aukinni aðsókn í háskólanám. Á mynd 2.6.7 sjáum við merki um þá auknu aðsókn, bæði á einstökum námssviðum og á heildina litið. Frá 1997 hefur fjöldi nemenda í háskólanámi á Íslandi rúmlega tvöfaldast. Þessi aukning hefur skilað sér á öllum námssviðum en þó meira á sumum en öðrum. Hlutfallslega mesta aukningin átti sér stað á sviði verkfræði, framleiðsla og mannvirkjagerðar, en nemendur voru 3,5 sinnum fleiri árið 2008 en þeir höfðu verið rúmum áratug fyrir. Mesta höfðatala nemenda var hinsvegar á sviði félagsvísinda, lögfræði og viðskiptatengdra faga, en nemendum fjölgaði um tæp 160 prósent á milli 1997 og 2008, eða um 4016 nemendur.



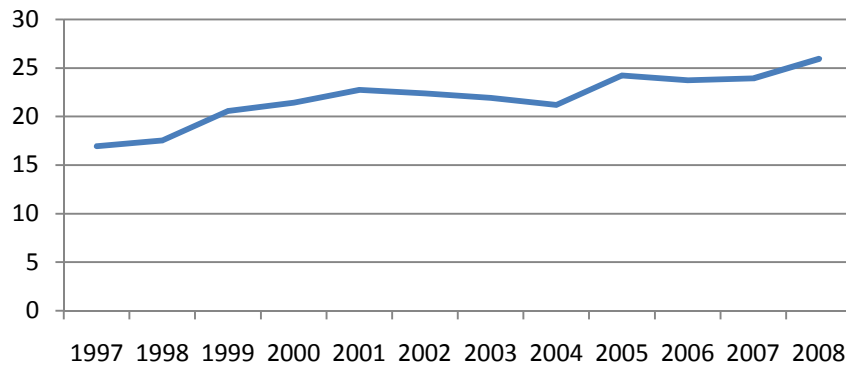
**Mynd 2.6.8: Breytingar á hlutfallslegri skiptingu háskólanema á milli námssviða, frá 1997 til 2008 (Heimild: Hagstofa Íslands)**



Mynd 2.6.8 segir sömu sögu og mynd 2.6.7 nema nú sem hlutfallslega dreifingu nemenda á mismunandi námssvið. Þrjú námssvið hafa aukið hluta sinn af háskólanemum á kostnað hinna, þ.e. félagsvísindi, lögfræði og viðskiptafög hafa farið úr rúmu 31% í rúm 39% á umræddu tímabili. Verkfræðin og tengdar greinar hafa farið úr um 5,5% í rúm 9%. Nám í ýmsum þjónustugreinum var ekki komið til árið 1997 en árið 2008 voru um 1,5% allra háskólanema á Íslandi í námi á því sviði. Á sama tíma minnkaði hlutfall nemenda á sviðum menntunar, hugvísinda og lista, raunvísinda hverskyns, landbúnaðar og dýralækninga og á heilbrigðissviði.

Það er erfitt að verjast þeirri hugsun að breytingar á námsvali endurspegli tíðarandann að einhverju leyti. Á undanförunum árum hefur hverskyns fjármálastarfsemi verið gert hátt undir höfði, jafnvel svo að sumir vilja meina að önnur gildi hafi hopað. Þetta má e.t.v. greina í minnkandi hlutfalli nemenda í greinum á borð við listir og hugvísindi sem lúta að viðhaldi og ræktun oft óáþreifanlegra menningarlegra verðmæta, sem og í greinum á borð við kennaranám og heilbrigðisvísindi sem skapa samfélaginu auð með óbeinum hætti (s.s. framtíðarmannauð og almennu heilbrigði). Spurningin sem vaknar er þá hvort hinn mikli vöxtur á sviði félagsvísinda sé fyrst og fremst tilkominn vegna aðsóknar í peningatengd fög á borð við hagfræði, lögfræði, viðskiptafræði og önnur viðskiptafög – enda jókst framboð á slíku námi samfara auknum umsvifum fjármálageirans á Íslandi.

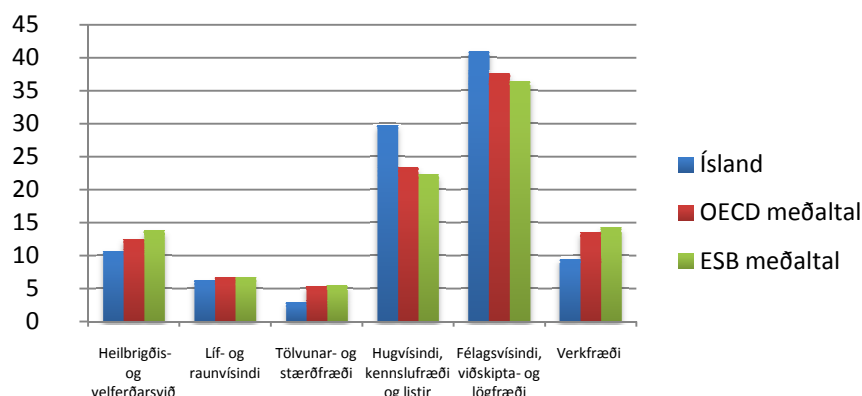
**Mynd 2.6.9: Nemendur í viðskiptafögum, hagfræði og lögfræði sem hlutfall af öllum háskólanemum - 1997-2008  
(Heimild: Hagstofa Íslands)**



Til að meta það má skoða tölur yfir nemendafjölda á hverju ári í lögfræði, hagfræði, viðskiptafræði og öðrum viðskiptafögum og reiknuðum þau sem hlutfall af heildarfjölda háskólanema þess árs. Mynd 2.6.9 sýnir þróunina frá 1997 til 2008. Það er ljóst að vöxtur í þessum greinum hefur verið umtalsverður á tímabilinu. Hlutfall nemenda í slíkum greinum hefur hækkað úr tæplega 17% í tæp 26%, eða um 9%. Það er því ljóst að þó aðsókn hafi aukist í önnur fög á sviði félagsvísinda skýrist vaxandi vægi þeirra fyrst og fremst af mikilli fjölgun nemenda í umræddum fögum.

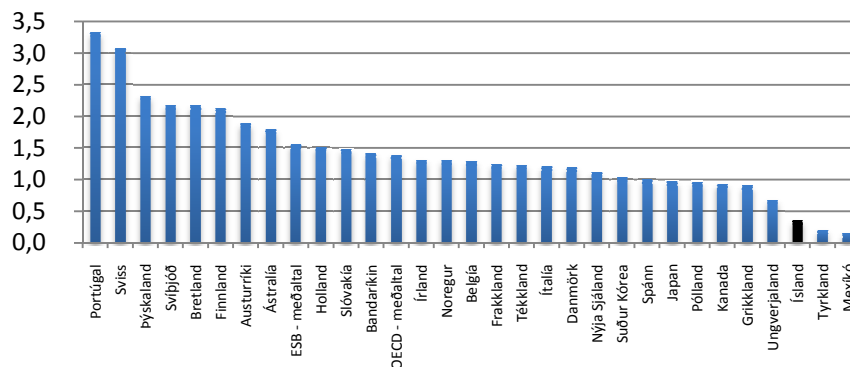
Hvað varðar stöðu og möguleika Íslands skiptir þó ekki mestu máli hvernig þróun hefur verið á milli greina innanlands. Því verðum við að skoða hvernig aðsókn í námsgreinar er samanborið við aðrar þjóðir. Heppilegast væri ef hægt væri að bera saman tölur yfir hve hátt hlutfall íbúa á vinnualdri hefði lokið námi á tilteknu námssviði, en sambærilegar tölur um slíkt eru hvergi til. Því verðum við að nota tölur um aðsókn í nám sem grófa vísbendingu um stöðu mála.

**Mynd 2.6.10: Dreifing nýskráðra háskólanema á námsgreinar - 2006 (Heimild: OECD)**



Mynd 2.6.10 ber dreifingu nýskráninga í háskóla eftir námssviðum saman við meðaltöl OECD og Evrópusambandsins. Ólík flokkun námsgreina skýrist af því að gögnin á bakvið mynd 2.6.10 koma frá OECD en gögnin sem myndir 2.6.7 og 2.6.8 byggði á koma frá Hagstofu Íslands. Það er áhyggjuefni að við séum undir meðaltali bæði OECD og ESB á sviðum eins og líf- og raunvísindum og tölvunarfræði og stærðfræði þar sem mesti vaxtarbroddur þekkingarhagkerfisins er einmitt í þessum greinum. Þá er verkfræði og tengd fög enn veikleiki þrátt fyrir mikla hlutfallslega aukningu nemenda í þeim greinum á undanförunum áratug. Þrátt fyrir að hlutfall nemenda á sviði hugvísinda, lista og kennaranáms hafi dregist saman á undanförunum árum er aðsókn í þessar greinar á Íslandi yfir meðaltali samanburðarhópanna. Það sama á um félagsvísindin og tengd fög. Því miður getum við ekki sundurgreint námssviðin frekar, en í ljósi ört vaxandi vægis viðskiptatengdra námsgreina á undanförunum árum á Íslandi er ekki ósennilegt að þær greinar skýri hátt hlutfall nemenda á sviði félagsvísinda samanborið við ESB og OECD. Greining okkar á háskólanámi hefur fram til þessa takmarkast við grunnnám á háskólastigi. Vægi slíkt náms á vinnumarkaði og í hagsæld þjóða hefur þó farið minnkandi á undanförunum árum samfara auknu framboði á fólki með slíka menntun. Á sama tíma hefur vægi rannsóknarnáms á framhaldsstigi, svo sem doktorsnáms, aukist til muna (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson, 2005). Mynd 2.6.11 sýnir fjölda þeirra sem luku doktorsnámi 2006 sem hlutfall af fjölda íbúa á venjubundnum útskriftaraldri doktorsnema. Þetta hlutfall er með því lægsta sem gerist á Íslandi, sem hlýtur að teljast áhyggjuefni. Þó ber að hafa í huga að framboð af rannsóknatengdu framhaldsnámi hefur aukist hratt á Íslandi á undanförunum árum. Það er hugsanlegt að aðsókn í slíkt nám aukist við að fólk þurfi ekki að sækja það út fyrir landssteinana.

**Mynd 2.6.11: Hlutfall íbúa á útskriftaraldri sem luku rannsóknarnámi á framhaldsstigi árið 2006 (doktorsnámi eða sambærilegu) (Heimild: OECD)**



Megin áhersla undanfarinna ára hefur verið á að byggja upp fræðilegt nám á háskólastigi fremur en að efla iðn-, tækni-, og starfsnám. Það þarf ekki að vera að það hafi verið misráðið ef markmiðið var að fylgja fordæmi t.d. Bretlands og Svíþjóðar og leggja áherslu á almenna þekkingu og mikinn sveigjanleika á vinnumarkaði. Aukin aðsókn í háskóla landsins hefur fært okkur ofar í röð OECD ríkja hvað varðar hlutfall íbúa á vinnualdri sem hafa lokið háskólaprófi. Þrátt fyrir það erum við aðeins rétt ofan við meðaltal OECD ríkjanna. Að öðru óbreyttu mun þetta hlutfall þó halda áfram að vaxa enda skilar hátt hlutfall þeirra sem ljúka stúdentsprófi sér inn í háskólana.

Framhaldsskólarnir virðast hinsvegar vera veikur hlekkur í íslenska menntakerfinu. Hlutfall íbúa sem hafa lokið stúdentsprófi er með lægra móti á Íslandi samanborið við önnur OECD ríki. Það þarf að huga sérstaklega að þeim hópi sem flosnar upp úr framhaldsskóla, ellegar er hætt við að menntun verði í auknum mæli forsenda ójöfnuðar þ.e. að hér myndist ómenntuð undirstéttar. Ein leiðin er að takast á við orsakir brottfalls og koma þannig hærra hlutfalli hvers árgangs í gegnum stúdentspróf og inn í háskólana í kjölfarið. Hinsvegar má einnig velta fyrir sér hvort hin ríka áhersla á bóknám og fræðilegt háskólanám henti öllum. Það kann jafnvel að vera að þessi einsleita áhersla sé ein af orsökum brottfalls. Ef það er raunin er það ástæða til að efla iðn-, tækni- og starfsnám til muna. Þá þarf einnig að huga að gæðum á öllum námstigum og sæmraema gæði náms og námskröfur á milli háskóla.

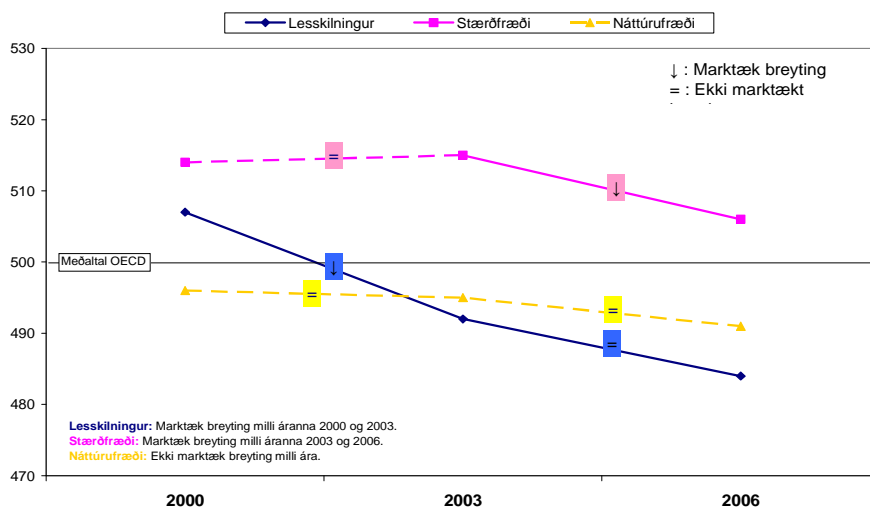
## 2.6.2. Grunnskólinn

### Niðurstöður PISA rannsóknanna á Íslandi frá 2000 - 20014

Ísland hefur tekið þátt í PISA (*Programme for International Student Assessment*) rannsókn OECD frá upphafi en mælingarnar hafa verið fjórar, árin 2000, 2003, 2006 og 2009 en niðurstöður síðustu mælingarinnar liggja ekki fyrir. Metin er færni 15 ára nemenda við lok grunnskóla í lesskilningi, stærðfræði og náttúrufræði.

Veruleg breyting hefur orðið á færni íslenskra nemenda frá árinu 2000 eins og mynd 2.6.12 sýnir. Á myndinni sýnir heil lína milli punkta að prófin sem um ræðir eru mjög sambærileg (sömu prófþættir mældir) en punktalína milli ára sýnir að prófin eru síður sambærileg, þ.e. byggja ekki alfarið á sama kenningaramma. Ljóst er að frá 2000 til 2006 hefur lesskilningi íslenskra nemenda hrakað marktækt um 22 stig á kvarða PISA og frá 2003 til 2006 lækkaði stærðfræðikunnátta marktækt um 8 stig. Frammistaða íslenskra nemenda í náttúrufræði hefur ekki breyst marktækt frá 2000 til 2006.

Mynd 2.6.12. Meðaleinkunnir íslenskra nemenda í PISA 2000-2006 í þremur greinum. (Heimild: Námsmatsstofnun)



Árið 2000 var lesskilningur íslenskra nemenda þó nokkuð yfir meðaltali OECD ríkjanna en árið 2006 var hann vel undir því. Breytingin á lesskilningi er mikil á þessum stutta tíma sem sést skýrt þegar staða íslenskra nemenda er borin saman

<sup>14</sup> Samantekt niðurstaðna úr PISA er unnin af Almari M. Halldórssyni, Ragnari F. Ólafssyni og Júlíusi K. Björnssyni hjá Námsmatsstofnun og eru þeim færðar þakkir fyrir.

við nemendur í löndum sem tekið hafa þátt öll árin, en þau eru 31 talsins<sup>15</sup>. Árið 2000 var meðallesskilningur í 8 af þessum löndum hærri en á Íslandi en árið 2006 var hann hærri í 15 þeirra, fjöldi landa með hærri meðallesskilning hefur *tvöfaldast* á 6 árum.

Á þessum tíma hefur lesskilningi í OECD löndunum almennt hrakað um 6 stig. Á heimsvísu hefur honum hrakað um 11 - 45 stig á PISA kvarðanum í 14 af því 31 landi sem hefur tekið þátt öll árin, eða tæpum helmingi. Í 7 löndum hefur lesskilningur hins vegar aukist um 11-33 stig. Hann hefur haldist óbreyttur í 10 landanna.

Í stærðfræði hafa íslenskir nemendur staðið mun betur að vígi en í lesskilningi og hafa verið vel yfir meðaltali OECD ríkjanna. En svipuð þróun virðist vera að eiga sér stað í stærðfræði og í lesskilningi, henni hefur hrakað marktækt milli ára og hefur fjöldi landa með hærri meðalfærni í stærðfræði aukist frá 8 löndum árið 2003 í 10 lönd en árið 2006.

Áhugavert verður að fylgjast með niðurstöðum PISA 2009, hvort frammistaða íslenskra nemenda versnar enn frekar. Fyrstu niðurstaðna er að vænta í lok ársins 2009.

#### ***Kynjamunur í niðurstöðum PISA***

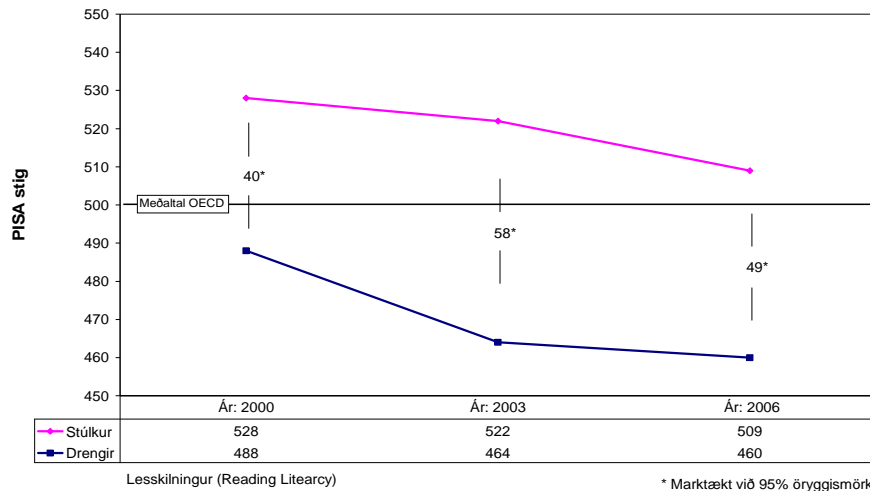
Í PISA rannsókninni árið 2003 og árið 2006 kom í ljós að námsárangur stúlkna í lesskilningi var betri en árangur drengja og að munurinn á milli kynjanna er hvað mestur héraendis miðað við hin þátttökulöndin. Þessi kynjamunur birtist einnig í PIRLS rannsóknunum frá árinu 2001 og árinu 2006. Sami kynjamunur hefur að auki komið fram í samræmdum prófum héraendis. Kynjamunurinn er ekki bundinn við skóla eða landshluta. Kynjamunurinn er heldur ekki bundinn við getustig nemenda. Sama kynjamunur er að finna meðal góðra og slakra nemenda. Mynd 2.6.13 sýnir mun á frammistöðu drengja og stúlkna á árunum 2000 til 2006.

Kynjamunur hefur minnkað í öllum greinum frá árinu 2003 og er ekki marktækur 2006 í náttúrufræði og stærðfræði. Innan náttúrufræðinnar eru piltar marktækt betri í eðlis- og efnafræði en stúlkur hafa meiri þekkingu á vísindalegri aðferð. Piltar standa sig marktækt betur en stúlkur í náttúrufræði þegar þeir eru prófaðir með tölvuprófi.

---

<sup>15</sup> Löndin eru, auk Íslands: Austurríki, Ástralía, Belgía, *Brasilía*, Danmörk, Finnland, Frakkland, Grikkland, *Hong Kong*, *Indónesía*, Írland, Ítalía, Japan, Kanada, *Kórea*, *Lettland*, Liechtenstein, Mexíkó, Noregur, Nýja Sjáland, Portúgal, Pólland, *Rússland*, Spánn, Sviss, Svíþjóð, *Taíland*, Tékkland, Ungverjaland og Þýskaland. (Lönd í listanum sem eru utan OECD eru *skáletruð*).

**Mynd 2.6.13. Lesskilningur drengja og stúlkna, niðurstöður PISA 2000-2006.**  
(Heimild: Námsmatsstofnun)



### *Tengsl efnislegra gæða við frammistöðu nemenda*

Skýrsla OECD um framlag ríkja til menntamála sýnir að árið 2007 átti Ísland langhæst framlag til menntamála af OECD ríkjunum, eða 8% af VLF. Til samanburðar má nefna að Finnland ver 5,8% af landsframleiðslu sinni en þeir standa sig langbest í PISA af öllum þátttökulöndum. Af heildarupphæð sem varið er til menntamála á Íslandi fer stærstur hluti til grunnskólanna.

Til viðbótar við færniþróf PISA voru nemendur beðnir að meta þjóðfélagsstöðu fjölskyldunnar (fjárhags-, félags- og menningarlega), efnisleg gæði fjölskyldunnar, veraldlegar eigur á heimili, menningarlegar eigur á heimili t.d. myndlistarverk og bókmenntir og aðstæður á heimilinu fyrir heimanám (t.d. skrifborð, reiknivél og orðabækur).

Þjóðfélagsleg og efnaleg staða nemenda á Íslandi er með því besta sem gerist meðal þátttökulanda PISA. Mynd 2.6.14 sýnir að Ísland er hærra en öll hin Norðurlöndin og meðaltal OECD ríkja á öllum þessum kvörðum. Alls staðar stendur Ísland best að vígi miðað við hin Norðurlöndin. Sérstaklega er áberandi að meðaltal efnislegra gæða íslenskra heimila er heilum 2 stigum (heilu staðalfrávik) hærra en meðaltal OECD ríkjanna.

Efnisleg gæði skila sér hins vegar ekki í bættri frammistöðu nemenda. Samband milli frammistöðu í náttúrufræði og efnislegra gæða fjölskyldunnar er veikt og neikvætt ( $r = -,11$ ), það er að segja, meiri efnislegum gæðum fylgir slakari einkunn í

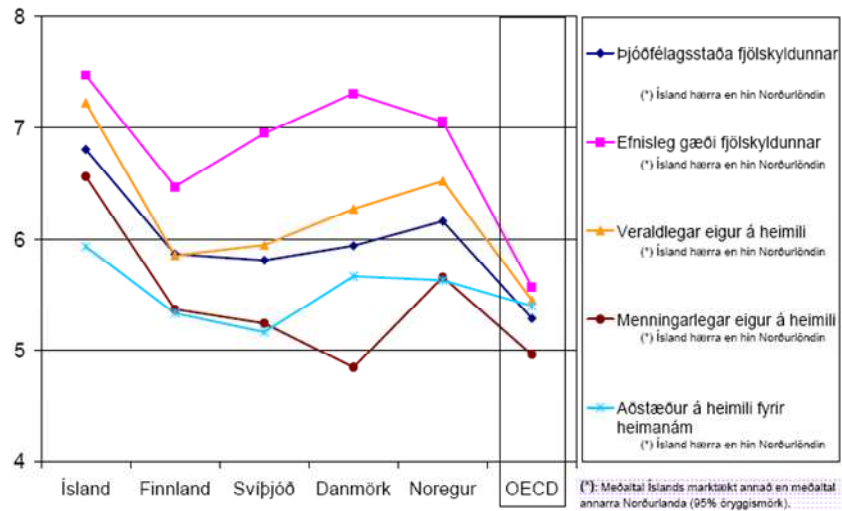
náttúrufræði. Þetta samband er þó sveiglinulaga og tengslin eru aðeins til staðar í efsta hluta kvarðans sem mælir efnisleg gæði. Með öðrum orðum, ef efnisleg gæði eru orðin mjög mikil fylgir slakari frammistaða, ef efnisleg gæði eru lítil eða miðlungsmikil hefur það engin áhrif á frammistöðu, hvorki til hins verra eða betra.

Betri þjóðfélagsstöðu foreldra fylgir betri árangur í náttúrufræði ( $r = ,25$ ), sambandið er þó veikt og sveiglinulaga þannig að það hverfur þegar ofar dregur á þjóðfélagsstöðukvarðanum (í efsta þriðjungnum). Því má segja að betri frammistaða tengist hærri þjóðfélagsstöðu – upp að vissu marki en þegar því marki er náð tengist frekari hækkun á þjóðfélagsstöðu ekki frekari hækkunum á frammistöðu í náttúrufræði.

Hin efnislega umgjörð heimilisins er því mjög góð fyrir íslenska nemendur samanborið við nemendur í öðrum löndum og miklir opinberir fjármunir fara í menntakerfið. Hér er hægt að spyrja sig hvort ofuráhersla hafi verið lögð á efnisleg gæði á kostnað námsins sjálfs.

**Mynd 2.6.14. Samanburður á efnis- og þjóðfélagslegri stöðu nemenda á Íslandi samanborið við önnur Norðurlönd og OECD meðaltal.**

(Heimild: Námsmatsstofnun)





## 2.7 Lífsgildi

Lífsgildi (*value*) er hugtak sem lýsir grundvallarafstöðu fólks til lífsins<sup>16</sup>. Lífsgildi móta bæði athafnir fólks, stefnu þess í lífinu og skipan þjóðfélagsins sem það býr við. Í uppeldi barna leitast fólk við að temja þeim þau lífsgildi sem eru ríkjandi í samfélaginu. Til dæmis kann að vera lögð áhersla á hlýðni og virðingu í einu samfélagi en frelsi og tjáningu í öðru. Í samheldnum þjóðfélögum eru gildi að miklu leyti sameiginleg lífsstefna heillar þjóðar. Lífsgildi lýðvelda eiga svo að endurspeglast í lögum viðkomandi lands og í þeim þjóðfélagsstofnunum sem komið er á fót til að sinna einstökum markmiðum (Parsons, 1960; Deutch, 1953, í Friðrik H. Jónsson og Stefán Ólafsson, 1991). Ef hópar samfélags aðhyllast mjög ólík gildi getur það valdið djúpstæðum klofningi sem aftur kann að vera undirrót átaka í samfélögum.

Margir fræðimenn hafa lagt sig fram við að skýra og kortleggja lífsgildi manna, en nálganir tveggja þeirra, Ronalds Ingleharts (t.d. 1997) og Shaloms Schwartz (t.d. 1992), hafa náð mestri útbreiðslu. Inglehart og Schwartz skilgreina og mæla lífsgildi á mismunandi vegu eins og lýst verður hér á eftir. Báðum mælingum hefur verið beitt á Íslandi, í þrígang samkvæmt aðferð Ingleharts en einu sinni samkvæmt aðferð Schwartz.

### 2.7.1. Lífsgildamælingar Ingleharts, European Values Study.

European Values Study (EVS)<sup>17</sup> er rannsókn á vegum félagsfræðingsins Ronalds Ingleharts og samstarfsmanna hans. Hún hefur verið lögð fyrir á Íslandi í þrígang árin 1984, 1990 og 1999/2000. Þegar þessi orð eru skrifuð stendur yfir gagnaöflun fyrir fjórðu EVS könnunina. Það ætti því ætti að vera mögulegt að gera samanburð á gildum Íslendinga yfir 15 ára tímabil, og bráðum 25, en slík greining hefur ekki verið gerð. Hér verður reynt að varpa ljósi á gildi Íslendinga með þeim fyrirvara að fyrirbyggjandi greiningar eru takmarkaðar.

Inglehart kortleggur gildi eftir tveimur víddum. Önnur víddin lýsir *samfélagsgildum* og þar togast á pólar sem Inglehart nefnir veraldleg skynsemisgildi (*secular-rational*) annars vegar og hefðbundin gildi (*traditional*) hins vegar. Hin víddin lýsir *einstaklingsgildum* þar sem pólarirnir eru afkoma (*survival*) annars vegar og tjáning

---

<sup>16</sup> Lífsgildi hafa einnig verið kölluð lífsskoðun á íslensku sbr. Friðrik H. Jónsson og Stefán Ólafsson (1991).

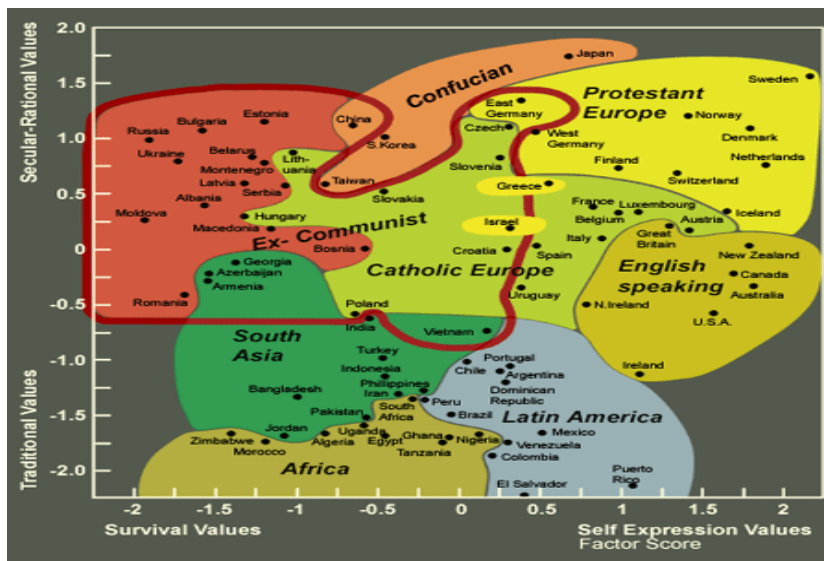
<sup>17</sup> Einnig ber að nefna að til er könnun sem heitir *World Values Survey*. Það er alþjóðleg könnun sem er að öllu leyti sambærileg við EVS sem gerir okkur kleift að bera niðurstöður EVS og þar með talið Íslands saman við þjóðir utan Evrópu.

(*self-expression*) hins vegar. Einstaklingsgildin lýsa því hvaða áherslur einstaklingar innan þjóða hafa að leiðarljósi í eigin lífi en samfélagsgildin segja til um hvernig samfélag þjóðfélagsþegnarnir vilja byggja sér. Hugmyndin er sú að til séu algild (*universal*) lífsgildi sem sé að finna á öllu byggðu bóli og raðast á pólana fjóra. Misjafnt er svo eftir þjóðum hve sterk áherslan er á hvern þessara fjögurra póla.

Þjóð sem leggur mikla áherslu á veraldleg skynsemisgildi leggur litla áherslu á trúarbrögð eða leit að algildum sannindum. Hún er haldin lítilli þjóðernishyggju eða þjóðernisstolti og ber ekki óttablandna lotningu fyrir hefðbundnu yfirvaldi. Í barnakennslu í slíku landi er lögð áhersla á sjálfstæð vinnubrögð í stað hlýðni, sem aftur á móti er áherslan hjá þjóðum þar sem hefðbundin gildi eru í hávegum. Veraldleg skynsemisgildi leggja ekki ofuráherslu á kjarnafjölskylduna og eru umburðarlynd gagnvart skilnuðum og óhefðbundnum fjölskyldum.

Einstaklingar sem leggja áherslu á tjáningargildi hafa mikla frelsislöngun og eru virkir þátttakendur í lýðræði og opinberri umræðu. Þeir eru umburðarlyndir gagnvart fjölbreytileika og minnihlutahópum, til að mynda samkynhneigðum. Þeir leggja áherslu á að geta verið eigin herrar en jafnframt að geta treyst samborgurum sínum. Þeir sem aftur á móti búa í afkomuþjóðfélögum (*survival*) eru heftir í tjáningu, eiga erfiðara með að treysta öðrum og leggja ekki mikla áherslu á frelsi einstaklingsins.

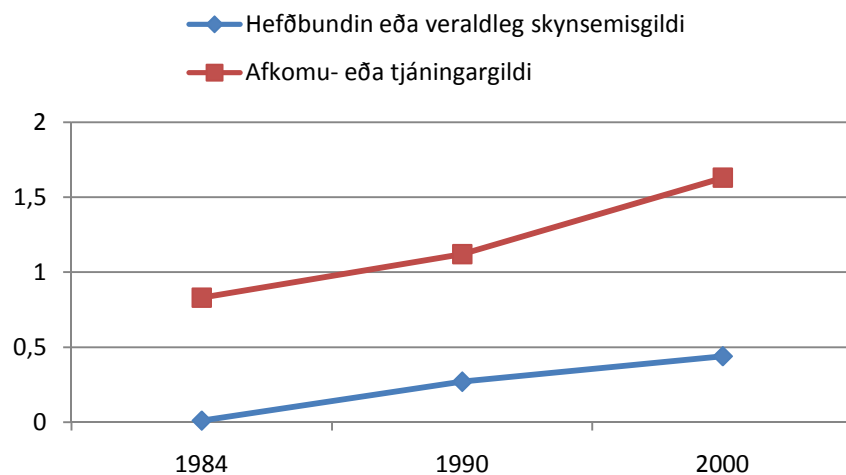
**Mynd 2.7.1. Þjóðum heims raðað eftir viddum Ingleharts.**  
(Heimild: Inglehart og Weizel, 2005, bls. 64)



Mynd 2.7.1 sýnir hvernig þau lönd sem WVS og EVS gögn eru til um raðast á þessar tvær víddir. Myndin miðast við gögn úr EVS 1999/2000. Eins og sjá má er löndum gefið gildi á bilinu -2 til +2 á hvorri vídd um sig. Ísland má finna í efra hægra horninu ásamt hinum Norðurlöndunum og nokkrum Vestur- Evrópulöndum. Þessi lönd hafa tilhneigingu til að aðhyllast veraldleg skynsemisgildi og tjáningu. Ísland er nokkru neðar en hin Norðurlöndin, það þýðir að veraldleg skynsemisgildi eru okkur ekki eins mikilvæg og nágrönnum okkar. Það kann að skýrast af því að við höfum sterkari þjóðernisvitund en hinar Norðurlandabjóðirnar, ef marka má niðurstöður frá 1990 (Friðrik H. Jónsson og Stefán Ólafsson, 1991).

Á mynd 2.7.2 má sjá hvernig þróun hefur orðið á gildismati Íslendinga frá árinu 1984. Mikil breyting hefur orðið í átt að tjáningu en hægari breyting í átt að veraldlegri skynsemishyggju. Þetta þýðir að þjóðin leggur æ meiri áherslu á frelsi einstaklinga en ekki jafn mikla áherslu á að auka frelsi eða frjálslýndi í samfélaginu sem heild. Vissulega kann margt að hafa breyst í þá átt á árunum sem liðin eru frá aldamótum, en það mun koma í ljós innan nokkurra mánaða þegar gögn úr EVS 2009 liggja fyrir.

**Mynd 2.7.2. Breyting á gildum Íslendinga á árunum 1984 til 2000, samkvæmt mælingum úr EVS. (Heimild: Félagsvísindastofnun, 2000)**



Önnur kenning Ingleharts (1997) um gildi þjóða er kenningin um áhrif skortsins á lífsgildi. Samkvæmt henni leggja þær kynslóðir sem ólust upp við skort (kreppukynslóðin, kynslóðin sem lifði heimsstyrjaldirnar) mun meiri áherslu á efnishyggju (*materialism*) en þær kynslóðir sem ekki bjuggu við skort. Hér notar Inglehart hugtakið efnishyggja til að lýsa áherslu á að bæta efnisleg lífskjör,

stöðugleika, röð og reglu og varnir. Það skal tekið fram að efnishyggja Ingleharts er skilgreind á talsvert annan hátt en sálfræðingar skilgreina þá efnishyggju sem fylgir neyklusamfélögum nútímans, en um það er fjallað hér að neðan. Inglehart heldur því fram að efnishyggja vegi minna í heildarlífsskoðun þeirra nútímamanna sem hafa alist upp við hagsæld og öryggi. Yngri kynslóðirnar gangi að efnislegum gæðum sem gefnum og hafi því svigrúm til að setja ný gildi í hærri forgang. Nýju gildin felast meðal annars í aukinni þátttöku og áhrifum almennings í þjóðlífinu, áherslu á persónulegan þroska og manneskjulegra líf, og umhverfisfegrun. Þetta kallar Inglehart síðefnishyggju (*post-materialism*).

Í töflu 2.7.1 gefur að líta svör Íslendinga við nokkrum spurningum úr EVS 1999/2000 sem ætlað er að meta efnishyggju og síðefnishyggju. Eftirfarandi formáli fylgdi spurningunni: „Hér er skrá yfir mismunandi breytingar á lífsháttum okkar sem gætu átt sér stað á næstunni. Segðu mér um sérhverja þeirra, ef hún yrði að veruleika, hvort fyndist þér hún góð, slæm eða engu skipta?“ Niðurstöðurnar eru þær að 61,5% þjóðarinnar segist vilja minni áherslu á peninga og veraldlegar eignir en þó er nær fimmtungur þjóðarinnar sem vill sjá meiri áherslu lagða þar á. Hópurinn er tvískiptur þegar kemur að mikilvægi vinnunnar. Nær allir vilja aukna áherslu á fjölskyldulíf og á þroska einstaklingsins. Samkvæmt kenningu Ingleharts er þetta vísbending um að síðefnishyggja sé við lýði á Íslandi. Ekki hefur verið marktæk breyting á þessum svörum frá upphafi mælinga árið 1984, sem ætti að gefa til kynna að síðefnishyggja hafi verið við lýði hér í hartnær 20 ár.

**Tafla 2.7.1. Mat Íslendinga á hugsanlegum breytingum á lífsháttum. Niðurstöður úr EVS 1999/2000. (Heimild: Félagsvísindastofnun, 2000)**

Breytingar á lífsháttum	Góð	Slæm	Skiptir engu
Minnkandi mikilvægi vinnunnar	43,30%	46,30%	10,40%
Minni áhersla á peninga og veraldlegar eignir	61,50%	18,90%	19,70%
Einfaldari og náttúrulegri lífshættir	77,90%	4,60%	17,60%
Aukin áhersla á fjölskyldulíf	96,40%	0,70%	2,80%
Meiri áhersla lögð á þroska einstaklingsins	95,90%	0,80%	3,30%

Hins vegar sýnir tafla 2.7.2. gagnstæðar niðurstöður úr EVS 1990. Þá var spurt ítarlegar út í efnis/síðefnishyggju en í hinum könnuninum. Þá var fólk beðið að raða nokkrum markmiðum í mikilvægisröð, í stað þess að meta hvert og eitt markmið eins og í spurningunni hér að ofan. Þá kemur í ljós að hagvaxtarmarkmið voru ofar í forgangsröð okkar heldur en samfélag þar sem hugmyndir hafa meira vægi en peningar, persónulegra og manneskjulegra þjóðfélag eða að reyna að

fegra umhverfi sitt. Samkvæmt þessum niðurstöðum voru Íslendingar efnishyggjarnir árið 1990. Íslendingar skáru sig þó ekki mjög úr öðrum löndum sem einnig settu efnisleg gildi ofar í forgang en síðefnaleg gildi. Þó töldu Íslendingar efnahagslegan stöðugleika mikilvægari en aðrar þjóðir í þessum samanburði. Þessar niðurstöður styðja við kenningu Ingleharts um efnishyggju í kjölfar efnahagsþrenginga þar sem Ísland hafði verið að ganga í gegnum efnahagslægd á þessu tímabili.

**Tafla 2.7.2. Niðurstöður úr mælingu á efnishyggju og síðefnishyggju. Samanburður á Íslandi og öðrum löndum árið 1990. (Heimild: Félagsvísindastofnun, 2000)**

Mikilvægasta markmið af þessum fjórum:	Ísland (1990)	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	S-V Evrópa	Bandaríkin
Að halda uppi miklum hagvexti	53%	47%	48%	51%	47%	54%
Að landið hafi styrkar varnir	4%	3%	4%	5%	5%	16%
Tryggja almenningsmeiri áhrif á vinnu sína og nánasta umhverfi	39%	40%	43%	33%	36%	26%
Að reyna að fegra borg og byggð	5%	10%	5%	11%	12%	5%

Mikilvægasta markmið af þessum fjórum:	Ísland (1990)	Danmörk	Noregur	Svíþjóð	S-V Evrópa	Bandaríkin
Stöðugleiki í efnahagsmálum	58%	50%	46%	39%	38%	50%
Að vinna að persónulegra og manneskjulegra þjóðfélagi	25%	21%	27%	31%	27%	16%
Að vinna að samfélagi þar sem hugmyndir hafa meira gildi en peningar	5%	15%	4%	10%	11%	9%
Að berjast gegn glæpum	12%	14%	23%	20%	24%	25%

Tafla 2.7.3 sýnir svör við sömu spurningum en nú er svörum Íslendinga skipt eftir kyni. Tölfræðilega marktækur munur er á svörum kynjanna. Svör kvenna eru samkvæmt þessu nær síðefnishyggnum gildum en karlar eru efnishyggjarnir.

**Tafla 2.7.3. Niðurstöður úr mælingu á efnishyggju og síðefnishyggju.  
Samanburður á svörum karla og kvenna á Íslandi árið 1990.  
(Heimild: Félagsvísindastofnun, 2000)**

Mikilvægasta markmið af þessum fjórum:	Karlar	Konur
Stöðugleiki í efnahagsmálum	65%	48%
Að vinna að persónulegra og manneskjulegra þjóðfélagi	19%	31%
Að vinna að samfélagi þar sem hugmyndir hafa meira gildi en peningar	6%	5%
Að berjast gegn glæpum	9%	15%
Mikilvægasta markmið af þessum fjórum:		
Að halda uppi miklum hagvexti	58%	46%
Að landið hafi styrkar varnir	4%	4%
Tryggja almenningi meiri áhrif á vinnu sína og nánasta umhverfi	33%	44%
Að reyna að fegra borg og byggð	5%	5%

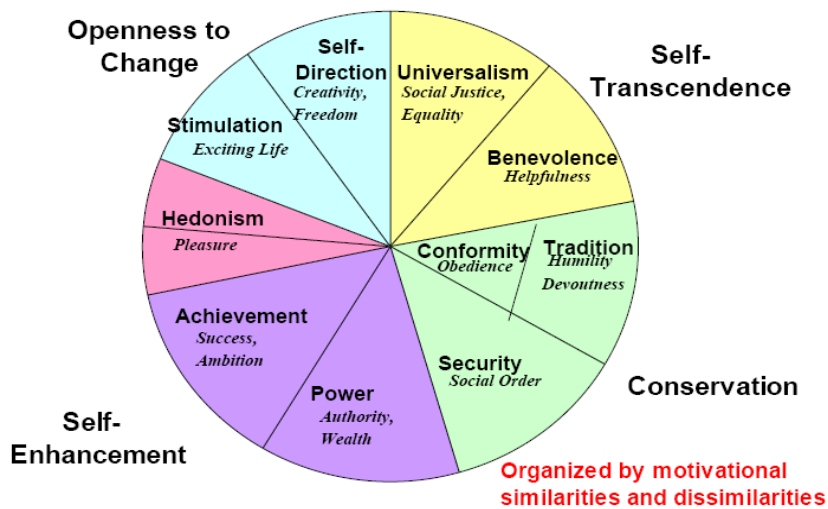
Árið 1990 svipaði íslensku þjóðinni um margt til annarra vestræna ríkja. Undantekningar voru þó að þjóðrækni var meiri eins og fram hefur komið. Stolt Íslendinga af þjóðerni sínu jókst á milli mælinga frá 1990 til 1999 (Félagsvísindastofnun, 2000). Ísland sker sig frá öðrum vestrænum þjóðum að því leyti að Íslendingar leggja mikla áherslu á bæði jafnrétti og frelsi einstaklingsins, en aðrar vestrænar þjóðir velja frelsi einstaklingsins umfram jafnrétti. Einnig fólst sérstaða Íslands árið 1990 í því hve mikla trú Íslendingar höfðu á að samkeppni væri af hinu góða, að samkeppni hvetji fólk til nýsköpunar og vinnusemi. Íslendingar höfðu einnig sérstaklega mikla trú á því að vinnusemi leiði til velgengni í lífinu. Friðrik H. Jónsson og Stefán Ólafsson (1991) draga þá ályktun af niðurstöðum EVS 1990 að Íslendingar hafi að sumu leyti mótsagnakennd gildi, aðhyllist bæði gildi sem eru dæmigerð fyrir sígilda vestræna frjálslyndisstefnu en á sama tíma hafi þeir ríka réttlætiskennd og jafnaðarhyggju. Því miður er ekki jafn ítarleg samantekt til yfir niðurstöður EVS 1999/2000 og því fátt hægt að segja til um hugsanlega breytingu á gildum. Mjög áhugavert væri að gera almennilega greiningu á þróun gilda á Íslandi þegar lokið hefur verið við gagnasöfnun fyrir EVS 2009.

### 2.7.2. Lífsgildamælingar Schwartz, European Social Survey.

Nýjustu gögn sem til eru um lífsgildi Íslendinga eru frá árinu 2004. Þá var Ísland þátttakandi í alþjóðlegri könnun sem kallast *European Social Survey* (ESS). Í þeirri könnun var meðal annars lagður fyrir lífsgildakvarði Schwartz. Sálfræðingurinn Shalom Schwartz og samstarfsmenn hans hafa kortlagt lífsgildi í tæplega 70 löndum og lagt fram líkan á grunni rannsókna sinna (t.d. Schwartz, 1992). Schwartz

leggur til hringlíkan lífsgilda (sjá mynd 2.7.3). Gildin eru tíu talsins og hvert gildi er mælt með fjölda spurninga. Gildin tíu eru ; velvild (*benevolence*), heildarsýn (*universalism*), sjálfstýring (*self-direction*), sældarhyggja (*hedonism*), örvun (*stimulation*), öryggi (*security*), hefðir (*tradition*), aðlögun (*conformity*), árangur (*achievement*) og forráð (*power*). Samkvæmt líkaninu eru markmiðin flokkuð í fjögur megin svið sem falla á tvær víddir (sjá mynd 2.7.3). Önnur víddin vísar til þess hve opin fyrir breytingum (*openness to change*) eða íhaldssöm (*conservation*) gildin eru og hin hvort gildin lýsa ósérplægni (*self-transcendence*) eða sérdrægni (*self-enhancement*). Gildi sem liggja samhliða eru í samræmi, en gildi sem liggja á andstæðum víddum eru í ósamræmi. Líkt og með líkan Ingleharts er gert ráð fyrir því að þessi gildi séu algild en að misjafnt er eftir löndum hvaða gildi eru mikilvægust eða lítilvægust. Hver og einn raðar sínum lífsgildum í mikilvægisröð. Ólíkt Inglehart lýsa lífsgildi Schwartz aðeins gildum einstaklinga innan þjóðfélags en Inglehart metur bæði einstaklings- og samfélagleg gildi.

**Mynd 2.7.3. Hringlíkan Schwartz, tíu markmið sem raðast í fjögur megin svið.**



Niðurstöður ESS könnunarinnar benda til þess að Íslendingar leggi mesta áherslu á lífsgildi sem falla undir ósérplægni og að vera opin fyrir breytingum. Tafla 2.7.4 sýnir þær áherslur sem Íslendingar lögðu á gildin 10. Athugið að lág tala lýsir mikilli áherslu en há tala lítilli áherslu. Mesta áherslu lögðu Íslendingar á velvild en minnsta á forráð.

**Tafla 2.7.4. Meðaláhersla Íslendinga á 10 gildi Schwartz, flokkuð eftir mikilvægi og víddum.**

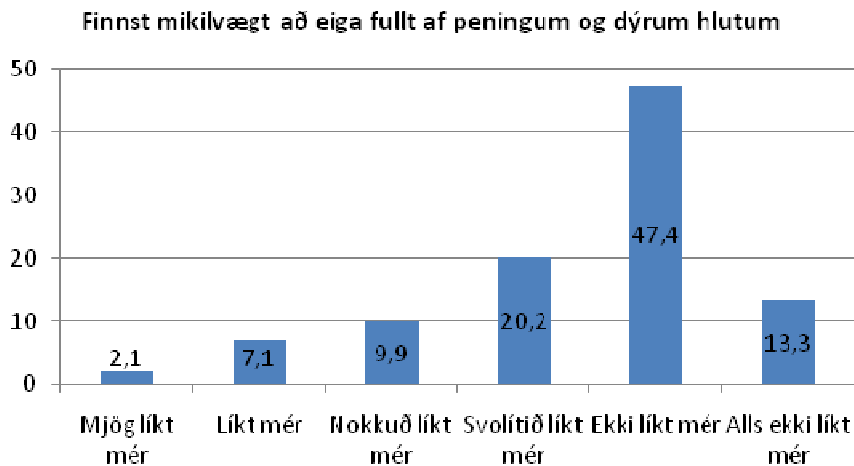
<i>Gildi</i>	Meðaltal *
<b><i>Ósérplægni</i></b>	
Velvild	2
Heildarsýn	2,3
<b><i>Opinn fyrir breytingum</i></b>	
Sjálfstýring	2,5
Sældarhyggja	2,8
Örvun	3,4
<b><i>Íhaldssemi</i></b>	
Öryggi	3
Hefðir	3,3
Aðlögun	3,4
<b><i>Sérdrægni</i></b>	
Árangur	3,7
Forráð	3,9

\* Hærra meðaltal þýðir minni áherslu á tiltekið gildi. Heimild: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands

Mynd 2.7.4 sýnir dreifingu svara Íslendinga við spurningu í ESS um hve líkt eða ólíkt það sé fólki að finnast mikilvægt að eiga peninga og dýra hluti. Um það bil 40% þjóðarinnar segja það eitthvað líkt sér en aðeins 2% segja það mjög líkt sér. Sextíu prósent segja það ekki líkt sér. Út frá þessu er ekki hægt að draga þá ályktun að íslendingar segist leggja ofuráherslu á peninga.



**Mynd 2.7.4. Hlutfall svarenda sem segja það vera líkt/ólíkt sér að finnst peningar og dýrir hlutir mikilvægir.**



Þeir sem leggja áherslu á velvild sem markmið lífsgilda sinna sækjast eftir því að aðstoða aðra í kringum sig og láta sér annt um velferð annarra. Þeir leggja áherslu á að rækta vinskap og fjölskyldutengsl. Aftur á móti þeir sem leggja áherslu á forráð sem markmið lífsgilda vilja hafa stjórn yfir öðru fólki og auðlindum. Þeim finnst mikilvægt að eiga mikla peninga og dýra hluti. Þeim finnst mikilvægt að borin sé virðing fyrir þeim og að á þá sé hlustað. Þessi gildi eru andstæð samkvæmt hringlíkani Schwartz.

### 2.7.3. Lífsgildi og velsæld

Efnishyggja er það lífsgildi sem hvað oftast er tengt við þjóðfélög markaðshyggju og er grunnildi neylusamfélaga (Kasser, Cohn, Kanner og Ryan, 2007). Í ljósi almennrar umræðu um að efnishyggja hafi verið ráðandi á Íslandi á undanförunum árum verður hér stuttlega tæpt á rannsóknum sálfræðinga á áhrifum efnishyggjugilda á vellíðan. Sálfræðingar skilgreina efnishyggju á annan hátt en Inglehart hér að ofan sem leggur að jöfnu áherslu á peninga annars vegar og á öryggi, lög og reglu hins vegar. Efnishyggja, í sálfræðilegum skilningi, vísar til þeirrar trúar að veraldlegar eigur geti skapað sjálfsmynd fólks og að fólk megi skilgreina út frá hlutum. Þeir sem teljast efnishyggjunnir nota eigur eða peninga sem eins konar miðil að því að öðlast hamingju og til að sýna fram á velgengni sína (Richins og Rudmin, 1994). Því er sá sem er efnishygginn ekki aðeins að sækjast eftir efnislegum eigum og fjármunum þeirra sjálfra vegna heldur einnig þeim sálræna og félagslega ábata sem neyslavörur eru taldar geta veitt.

Beina mælingu á slíkri neyslustengdri efnishyggju er ekki að finna í þeim alþjóðlegu lífsgildakönnunum sem var lýst hér að framan. Fjölmargar aðrar rannsóknir hafa þó verið gerðar á efninu víða um heim, þar með talið á Íslandi (Garðarsdóttir, 2006, Ragna B. Garðarsdóttir, 2007) sem sýna neikvæða fylgifiska efnishyggins gildismats. Þeir sem leggja áherslu á efnisleg gildi eru óhamingjusamari, ósáttari við líf sitt, líklegri til að finna til streitu, ósáttari við fjölskyldu sína og vini sína (Kasser og Kanner, 2004). Sýnt hefur verið fram á hlut efnishyggju í lélegri líkamsmynd, kauparáttu og átröskunum (Dittmar, 2007), en það eru allt kvillar sem hafa sterk tengsl við neyslusamfélög og þá ímynd fegurðar og frægðar sem þar er lofsungin. Efnishyggði fólk hefur stærra vistspor (*ecological footprint*) sem þýðir að það er óumhverfisvænna (Brown og Kasser, 2004). Efnishyggjurnir eru ósáttari við fjárhagslega stöðu sína, jafnvel þó þeir teljist búa við góð efnahagsleg skilyrði og leggja mikla áherslu á fjárhagslega velgengni (Garðarsdóttir, 2006; Richins og Dawson, 1992). Þeir eru samt líklegri til stunda óábyrga fjármálastjórn, skulda meira og hafa verri fjármálakunnáttu (Garðarsdóttir, Dittmar og Jónsdóttir, 2007; Watson, 2003). Þetta er sérstaklega mikilvægt að hafa í huga í ljósi þess að mikil skuldsetning átti þátt í því efnahagslega hruni sem heimsbyggðin stendur frammi fyrir. Merki eru um að efnishyggja sé að færast í aukana (Myers, 2000), að hún sé verri fyrir fólk með lægri félags- og efnahagsstöðu (Garðarsdóttir, 2006; Garðarsdóttir o.fl., 2007; Nickerson, Schwartz, Diener og Kahneman, 2003) og sé sérstaklega sterk hjá börnum og tánungum (Dittmar, 2008). Þetta bendir til þess að ný kynslóð og fjárhagslega verr sett fólk sé útsettara fyrir neikvæðum áhrifum slíks gildismats. Því er sérlega varhugavert að leggja áherslu á stefnu sem ýtir undir efnishyggju.

Margir hafa reynt að skýra þessar neikvæðu afleiðingar efnishyggju og hluta skýringarinnar má finna í kenningum Schwartz um andstæð gildi. Hann heldur því fram að þegar áhersla er lögð á völd og peninga sé ekki hægt að leggja áherslu á velvild, umhverfi og sjálfsrækt á sama tíma. Fleiri en Schwartz hafa bent á að ofuráhersla á fjárhagslega velgengni og frama séu andstæð markmiðum um eigin velferð og annarra. Kasser og Ryan (t.d. 1993) skipta markmiðum í tvo grófa flokka; innri markmið (*Intrinsic goals*, svo sem fjölskylda, sambönd, samfélag) og ytri markmið (*Extrinsic goals*, svo sem fjárhagsleg velgengni, frægð, falleg ímynd). Rannsóknir þeirra hafa írekað sýnt fram á að hlutfallslega meiri áhersla á fjárhagsleg gildi umfram önnur gildi tengdist tíðara þunglyndi og kvíða, minni lífskrafti og sjálfsvirðingu. Aðrir hafa endurtekið þessar rannsóknir með sömu niðurstöðum í mörgum löndum (sjá yfirlit í Kasser og Kanner, 2004). Niðurstöðurnar skýra Kasser og Ryan með tilvísun í kenningunna um sjálfs-ákvörðun (*Self Determination Theory* (SDT), Ryan og Deci, 2000). SDT segir að til séu eðlislægar, raunverulegar og algildar sálfræðilegar þarfir fólks svo sem hæfni

(*competence*), sjálfræði (*autonomy*) og sambönd (*relatedness to others*). Sé þessum þörfum ekki sinnt, komi það niður á andlegri heilsu. Kasser og Ryan halda því fram að innri markmið séu líklegri til að uppfylla þessar þarfir en ytri markmið og það skýri neikvæð tengsl ytri markmiða og vellíðunar. Skýringin á neikvæðum áhrifum efnishyggju liggur ef til vill líka í því hve óraunsætt gildi efnishyggjan er. Það er að segja að þeir sem trú á því að peningar færi þeim hamingju eru dæmdir til vonbrigða þar sem tengslin milli peninga og hamingju eru í raun lítil eins og fram kom í kafla hér að framan um velsæld.

Í ljósi reynslu undanfarinna ára kann að virðast augljóst að efnishyggja hafi verið ríkjandi gildi á Íslandi í aðdraganda bankahrunsins. Af þeim gildum sem mæld eru í European Social Survey (ESS) sem tengjast efnishyggju eru þau tvö gildi sem Íslendingar sögðust leggja minnsta áherslu á *árangur* og *forráð*. Þetta er mælt með atriðum á borð við áherslu á að aðrir fari eftir því sem maður segir og taki eftir afrekum manns, áherslu á peninga og eignir, aðdáun, velgengni og virðingu. Þessar niðurstöður eru í nokkru ósamræmi við hefðbundna lýsingu á hegðun fólks á Íslandi. Meint hegðun var þvert á móti talin benda til þess að mikil áhersla væri lögð á að eignast peninga og veraldlega hluti og á að sýna velgengni sína með táknrænum dýrum eignum sem jafnvel voru keyptar fyrir lánsfé, til þess að öðlast virðingu og aðdáun annarra. Margar skýringar geta verið á þessu ósamræmi. Til dæmis gæti verið að lýsingar á daglegu lífi á Íslandi hafi verið orðum auknar. Að fámennur hópur beri ábyrgð á skuldsetningu og neyslu undanfarinna ára, en að bróðurpartur fólks hafi í raun aðhyllt þau andstæðu gildi sem ESS sýnir. Önnur skýring er að viðmælendur séu að sýna sig í sem bestu ljósi; það þyki ekki fínt að leggja mikið upp úr að vera ríkur eða njóta aðdáunar og velgengni (Fournier og Richins, 1991). Þriðja skýringin er sú að fólk hafi ekki talið að það væri að leggja mikla áherslu á peninga og veraldlegar eigur þar sem það var aðeins að fylgja félagslega samþykktri hegðun um hvernig ætti að búa sér og sínum gott líf. Fjórða skýringin, og sú líklegasta, er að lífsgildi lýsi eingöngu þeim markmiðum sem fólki finnst æskileg, en ekki endilega raunsæ. Þannig má vera að fólk svari með það í huga hvernig þeim finnst samfélagið eiga að vera í fullkomnum heimi en telji sig ekki hafa haft möguleika á að lifa samkvæmt þeim gildum, þar sem ósamræmi hafi verið milli þeirra eigin gilda og gilda samfélagsins.

Stofnanir samfélagsins hafa rík áhrif á hegðun fólks (Stefán Ólafsson, 1999) með því að búa til hvatakerfi og samfélagsleg viðmið. Rannsóknir hafa sýnt að þegar ósamræmi er á milli eigin gilda og gilda þess samfélags sem maður býr í myndist spennan sem kann að vera streituvaldandi (Burroughs og Rindfleisch, 2002). Ef áherslur stjórnvalda eru á að umbuna þeim sem eignast mesta peninga er kominn hvati fyrir þegnana að gera einmitt það, þó það gangi þvert á þau lífsgildi sem fólk

vill hafa í hávegum. Stofnanir á Íslandi hafa á undanförnum áratug eða svo ýtt undir markaðshyggjugildi eins og samkeppni og peningasöfnun. Hvatakerfi var komið á fyrir þá sem sköruðu fram úr fjárhagslega eins og sjá mátti í kafla 2.5.4. um tekjutilfærslur þar sem fram kemur að skattkerfið umbunaði þeim sem stóðu sig vel fjárhagslega og höfðu miklar fjármagnstekjur. En hvað ef velgengni væri metin á annan hátt?

Í nokkra áratugi hefur velferð mannkyns verið metin á hlutlægan hátt, það er að segja með því að meta hagvöxt, verga landsframleiðslu, menntun, fátækt og lífslíkur, svo eitthvað sé nefnt. Á undanförnum árum hefur það hlotið sívaxandi athygli ráðamanna og opinberra aðila í Evrópu að nota einnig huglægt mat fólks á vellíðan til þess að leggja mat á áhrif tiltekinnar stefnumótunar. Margir hafa nú þegar tekið undir hugmyndir fræðimanna, bæði innan hagfræði, félagsfræði og sálfræði, um að meta hamingju landsmanna samhliða mælingum á vergri þjóðarframleiðslu (Kahneman, Diener og Schwarz, 1999). Til þess hefur verið stungið upp á notkun nýrrar vísitölu um verga þjóðarhamingju (*GNH, Gross National Happiness*) sem metur hve hátt hlutfall þjóðar segist vera hamingjusamt og ánægt með líf sitt. Saman gefa huglægar og hlutlægar mælingar betri mynd af þjóðfélaginu á hverjum tíma.

Þessi málstaður hefur hlotið mikla umfjöllun, í ljósi niðurstaðna fjölmargra rannsókna sem sýna að þau stefnumótunarmarkmið sem hingað til hafa verið ráðandi í mörgum vestrænum ríkjum hafa, þvert á væntingar, ekki aukið hamingju fólks (Layard, 2005). Gylfi Zoega, hagfræðingur, gefur í grein sinni frá árinu 2007 hnitmiðaða lýsingu á kjarna málsins:

„Augljóst er að háværkun þjóðartekna á mann þarf ekki að fela í sér fleiri eða meira gefandi hjónabönd, skemmtilegri vinnustaði, aukið andlegt heilbrigði eða betri vini. Þvert á móti er auðvelt að ímynda sér aðstæður þar sem þessi markmið stangast á. T.d. hefur fjölgun frídaga og lenging sumarleyfis að öðru óbreyttu í för með sér lækkun þjóðartekna en hins vegar mögulega betra fjölskyldulíf og ef til vill, upp að einhverju marki, aukið heilbrigði. *Hækkun þjóðartekna getur hugsanlega falið í sér minni velferð vegna þess að hún getur haft í för með sér, svo að nokkur dæmi séu tekin, aukið álag á fjölskyldulíf og fjölgun hjónaskilnaða; meiri samkeppni á vinnustað; minni frítíma; minni tíma með börnum; aukna félagslega einangrun; og meiri efnishyggju. Hið sama á við ef gengið er of harkalega á náttúruauðlindir.*“ (bls. 47, áherslu bætt við).

Hér er vitaskuld ekki verið að leggja til að stjórnvöld hætti að leggja áherslu á efnahagslega velferð samfélaga sem þau bera ábyrgð á hverjum tíma. En stjórnvöld

og stofnanir eiga jafnframt að gera fólki kleift að uppfylla þau markmið sem byggja á lífsgildum þess. Almennigur í lýðræðisríkjum gerir þá kröfu til stjórnvalda að þau stuðli að hamingju borgaranna (Stefán Ólafsson, 1999). Hafi stefnumótun stjórnvalda það markmið að stuðla að hamingju þarf sú stefnumótun að byggja á raunprófuðum gögnum um hvað það er sem í raun eykur hamingju mannsins. Rannsóknir sálfræðinga og fleiri fagstétta sýna að það sem hefur mest áhrif eru farsæl mannleg samskipti og nán sambönd, vinir, samfélagslegt traust og áhugaverð, gefandi vinna. Í raun allt það sem Íslendingar segjast leggja mesta áherslu á í lífsgildakönnunum. Þegar fólk hefur náð fjárhaglegu öryggi er það gagnslaust að ætla að auka hamingju sína með meiri peningum. Áskorunin er þá að finna hið fína jafnvægi þar sem áhersla er lögð á hagsæld en jafnframt á þau gildi sem geta í raun skilað velsæld.

## 2.8. Jafnrétti

Í þessum kafla verður farið yfir þau atriði eru af Evrópusambandinu talin varða leiðina að jafnrétti kvenna og karla. Evrópusambandið leggur áherslu á sex þætti sem vinna skal að á leið til aukin jafnréttis innan sambandsins. Þeir eru:

1. Jafnt fjárhagslegt sjálfstæði kvenna og karla
2. Samhæfing fjölskyldu- og atvinnulífs
3. Jöfn aðkoma kvenna og karla að ákvarðanatöku
4. Útrýming kynbundins ofbeldis og mansals
5. Útrýming kynbundinna staðalmynda
6. Kynjasambætting utanríkisstefnu og stefnu í þróunarmálum (Commission of the European Communities, 2006)

Það er við hæfi að athuga stöðu Íslands í þessum sex málaflokkum jafnréttis. Heimildir eru fengnar úr skýrslu félags- og tryggingamálaráðuneytis um stöðu og þróun jafnréttismála frá janúar 2009 nema annað sé tekið fram. Einnig verður fjallað um þær réttarbætur sem hafa orðið í málefnum samkynhneigðra og að lokum skoðuð greinargerð tveggja nefnda um áhrif efnahagslæggðarinnar á stöðu kynjanna.

### 2.8.1. Jafnt fjárhagslegt sjálfstæði kvenna og karla

Evrópusambandið hefur sett sér 6 undirmarkmið til að ná fram auknu fjárhagslegu sjálfstæði kvenna; að atvinnuþátttaka kvenna verði 60%, að útrýma kynbundnum launamun, að styrkja nýsköpunarstarfsemi kvenna, að velferðarkerfið taki mið af jafnrétti kvenna og karla og berjist á móti fátækt, að heilbrigðisþjónusta taki mið af ólíkri stöðu karla og kvenna og að unnið sé gegn margfaldri mismunun kvenna af

minnihlutahópum sérstaklega meðal innflytjendakvenna. Hér verður fjallað stuttlega um hvert þessara atriða og stöðu þeirra hérlendis.

### **60% atvinnuþátttaka kvenna tryggð**

Eitt af þeim atriðum sem Evrópusambandið leggur áherslu á er að atvinnuþátttaka kvenna verði í það minnsta 60% fyrir alla aldurshópa kvenna. Hérlendis er atvinnuþátttaka kvenna mun meiri eða 78,5% á heildina litið (Hagstofa Íslands, 2009). Fyrir aldurshópinn 55-74 ára hefur atvinnuþátttaka kvenna þó verið lægri en árið 2007 náði sá aldurshópur þó 60,2% atvinnuþátttöku. Atvinnuþátttaka kvenna hérlendis er því mjög góð og er mikilvægur þáttur í fjárhagslegu sjálfstæði íslenskra kvenna. Þó skal vakin athygli á því að mun hærra hlutfall útvinnaðandi kvenna er í hlutastörfum heldur en útvinnaðandi karla eins og nánar er rætt um í kaflanum um vinnumarkaðinn. Samkvæmt vinnuskjali um framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum stendur til að gera rannsókn á ástæðum fyrir háu hlutfalli kvenna hér á landi í hlutastörfum.

### **Útrýming kynbundins launamunar**

Samkvæmt skýrslu félags- og tryggingamálaráðneytisins hefur lítið þokast í að uppræta kynbundinn launamun síðustu árin. Árið 2008 framkvæmdi Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands launakönnun sem náði til vinnumarkaðarins í heild.<sup>18</sup> Þar kom í ljós að 16,3% kynjamunur reyndist á heildarlaunum karla og kvenna að teknu tilliti til vinnutíma, starfs, menntunar, aldurs, atvinnugreinar, ábyrgðar í starfi og fleiri þátta. Munurinn er meiri á einkamarkaði (18,3%) og á landsbyggðinni (27,5%) heldur en á höfuðborgarsvæðinu. Ekki reyndist marktækur munur á launum grunn- og háskólamenntaðra starfsmanna hins opinbera en munurinn mældist 22,1% meðal framhaldsskólamenntaðra.

Mikilvægt er að safna áreiðanlegum gögnum um stöðu kynbundins launamunar á vinnumarkaði hérlendis. Það er því fagnaðarefni að í vinnuskjali um framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum kemur fram að stefnt er að því endurtaka rannsókn Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands sem fjallað er um hér að ofan. Gagnaöflun ein og sér gagnast þó lítt við baráttuna gegn kynbundnum launamun. Félags- og tryggingamálaráðuneytið hefur skipað starfshóp sem hefur það að markmiði að leita leiða til að eyða óútskýrðum launamun kynjanna. Starfshópurinn telur þrjár leiðir best til þess fallnar að útrýma kynbundnum launamun, starfsmatsleið, vottunarleið og vegvísisleið en hópurinn tekur einnig fram að til að ráðast að rót vandans þyrfti að ástunda jafnrétti kynjanna í öllu uppeldis- og skólastarfi frá upphafi skólagöngu í leikskóla til háskóla.

---

<sup>18</sup> Leiðir til að skoða kynbundinn launamun eru margvíslegar. Sjá umfjöllun um skýribreytur og aðferðafræði í grein Þorgerðar Einarsdóttur og Kristjönu Stelli Blöndal (2004).

Nú þegar hefur verið unnið nokkuð að því að koma á fót vottunarkerfi um framkvæmd ákvæða jafnréttis laga og jafnlaunastefnu hjá þeim aðilum sem við á. Þróun slíks kerfis eða staðals sem nota má til að meta launajafnrétti kynja innan stofnana og fyrirtækja á að ljúka í janúar 2010. Gagnrýni á slíkt vottunarkerfi kann að vera að ekki eigi að þurfa að verðlauna eða votta að farið sé að landslögum hvort sem um er að ræða jafnréttis lög eða til að mynda skattalög. Einnig má spyrja hvernig slíkt vottunarkerfi mun snerta svokallaðan láréttan launamun kynjanna þar sem hefðbundin karlastörf eru oft betur launuð en hefðbundin kvenna störf, til að mynda umönnunarstörf. Áhugavert verður þó að fylgjast með þróun vottunarkerfisins og hvort það muni skila auknu fjárhagslegu sjálfstæði kvenna.

### *Efling nýsköpunarstarfsemi kvenna*

Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins styrkir nýsköpunarverkefni héraendis. Árið 2007 var gerð úttekt á hvort samþættingarsjónarmiðum hafi verið fylgt við ákvarðanatöku um styrki, lán og fjárfestingar til nýsköpunarstarfsemi á vegum sjóðsins Atvinnulífsins og Impru (Nýsköpunarmiðstöð Íslands). Úttektin tók til árána 1999-2005 og kom annarsvegar í ljós að konur sóttu ekki eins oft um styrki til sjóðsins og hinsvegar að nær öllum umsóknum þeirra var hafnað þar sem verkefni þeirra þóttu ekki standast kröfur sjóðsins. Einnig kom í ljós að í ársskýrslum Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins voru upplýsingar um styrkumsóknir og styrkþega ekki kyngreindar. Það eitt og sér gerir eftirlit og stefnumótun með kynjasamþættingu erfiða. Niðurstaða úttektarinnar er að mikilvægt sé að auka aðgerðir til stuðnings nýsköpunarstarfsemi kvenna. Er þar til að mynda nefnt að efla þurfi verkefni eins og *Auður í krafti kvenna* og *Brautargengi* sem hafa gefið góða raun á þessum vettvangi. *Auður í krafti kvenna* stóð yfir á árunum 2000-2003 og hafði það að markmiði að auka þátttöku kvenna í atvinnusköpun en *Leiðtogaauður* er sá hluti verkefnisins sem enn er virkur og miðar að því að efla tengsl kvenna í leiðtoga- og stjórnunarstörfum í íslenskum fyrirtækjum. *Brautargengi* nefnast námskeið sem haldin hafa verið af Nýsköpunarmiðstöð Íslands fyrir konur sem vilja hrinda viðskiptahugmynd í framkvæmd og fyrir konur sem þegar eru í rekstri en vilja auka þekkingu sína.

### *Samþætting kynjasjónarmiða við mótun velferðarkerfisins og baráttunnar gegn fátækt*

Samkvæmt rannsóknnum Hörpu Njál's eru konur í meirihluta allra þeirra þjóðfélagshópa sem eru í hvað mestri hættu að lifa við fátækt (Harpa Njál's, 2006). Sú breyting hefur nú orðið að karlmenn eru fleiri í hópi atvinnulausra eða 58%. Konur eru í miklum meirihluta innan allra annarra hópa sem Harpa Njál's greinir sem áhættuhópa hvað fátækt varðar til að mynda meðal aldraðra (með heimilisuppbót) (72%), ófaglærðra starfsmanna í leikskólum og grunnskólum (91-96%) og þeirra sem fá endurhæfingarlífeyri (66%). Rannsóknir hafa leitt í ljós að

einstæðir foreldrar eru í sérstaklega mikilli hættu á að líða fyrir fátækt (Harpa Njáls, 2006) og að einstæðir foreldrar eru stór hópur þeirra sem búa undir fátæktarmörkum. Þetta má einnig sjá á mynd 2.5.12 í kafla um lífsgæði. Konur eru mun fjölmennari í hópi einstæðra foreldra en árið 2009 voru einstæðar mæður héraendis 11.402 en einstæðir feður 1.090. Niðurstöður rannsókna Hörpu sýna enn fremur að barnabótakerfið styðji ekki nægilega við barnafólk vegna lágra tekjuskerðingarmarka og að skattgreiðslur af lágum launum hafi aukist verulega á undanföllum árum. Það er því óhætt að fullyrða að konur eru í meiri hættu að lenda í fátækt en karlar. Þessar niðurstöður er nauðsynlegt að skoða í ljósi samþættingar kynjasjónarmiða en vegna ólíkrar stöðu karla og kvenna í þjóðfélaginu hafa slíkir ágallar á velferðarkerfinu harðari afleiðingar fyrir konur. Jafnréttisstofa vann árið 2006 að úttekt á samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða við gerð fjárhagsáætlana og stefnumótunar (Silja Bára Ómarsdóttir, Ragnheiður Jóna Ingimarsdóttir og Eypór Benediktsson, 2006). Þar kemur meðal annars fram ekki hafi verið gætt að samþættingu jafnréttissjónarmiða við gerð nýrra laga um almannatryggingar árið 1999.

### *Kynjameðvituð heilbrigðisþjónusta*

Fram hefur komið í héraendum rannsóknum að konur á Íslandi búa að nokkru leiti við lakara heilsufar en karlar (Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, 2000). Um ástæður þessa segir í skýrslu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins (2000) segir að tvöfalt vinnuálag kvenna (heimilisstörf og launuð atvinna) geri konur líklegri til að þróa með sér kvíða og þunglyndi en karla. Einnig að kynbundið ofbeldi, svo sem heimilisofbeldi og nauðganir setji mark sitt á heilsu kvenna fremur en karla. Héraendis skortir uppá fullnægjandi greiningu og skráningu ofbeldis gagnvart konum sem gerir alla stefnumótun um lausn á vandanum erfiða. Á vegum heilbrigðisráðuneytisins var starfandi verkefnisstjórn um heilsufar kvenna en fram kemur í skýrslu ráðuneytisins að skipunartími verkefnisstjórnarinnar sé runninn út og málið sé í til skoðunar hjá ráðuneytinu.

Vegna ólíkrar heilsufarslegrar stöðu kvenna og karla er nauðsynlegt að kynjasjónarmiðum verði fléttað saman við alla ákvarðanatöku er varða íslenskt heilbrigðiskerfi. Nauðsynlegt er að áhrif niðurskurðar í heilbrigðiskerfinu verði skoðuð með kynjasamþættingu í huga til að koma í veg fyrir að skorið verði niður með þeim hætti að það komi niður á heilsufari kvenna.

### *Kynjajafnrétti meðal innflytjenda*

Evrópusambandið vekur sérstaka athygli á stöðu kvenna innan annarra minnihlutahópa. Eigi samþættingarsjónarmiðum að vera framfylgt og jafnrétti karla og kvenna að ná fram að ganga þarf að huga sérstaklega að þeim konum sem búa við tvöfalda jaðarstöðu í þjóðfélaginu, til að mynda fatlaðar konur.



Evrópusambandið vekur sérstaka athygli á stöðu innflytjendakvenna og telur fulla þörf á að málefnum þeirra sé gefinn sérstakur gaumur. Rannsóknir hafa sýnt að þær eru í aukinni hættu á að verða fyrir ofbeldi á heimilum sínum og spilar þar stóran þátt að þær hafa ekki sömu bjargráð og íslenskar konur, til að mynda stuðningsnet fjölskyldu. Athygli vekur að í skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra (2009) er afar lítið fjallað um málefni þessara hópa kvenna. Þó er tekið fram að í rannsókn um ofbeldi karla gegn konum í nánum samböndum hafi sérstaklega verið hugað að erlendum konum, konum með fötlun, konum með alvarlegar geðraskanir og eldri konum.

### 2.8.2. Samhæfing fjölskyldu- og atvinnulífs

#### *Sveigjanlegur vinnutími og aukið aðgengi að daggæslu*

Samhæfing fjölskyldulífs og atvinnu er talin vera eitt af lyklatríðum í átt að auknu jafnrétti. Auðvelt aðgengi að daggæslu fyrir alla tekjuhópa er einnig forsenda fjárhagslegs sjálfstæði kvenna. Um þessi atriði er fjallað í kaflanum samspil vinnu og heimilis. Þar kemur meðal annars fram að konur vinna meirihluta af heimilisstörfum hérlendis og að árekstrar á milli heimilis og vinnu séu nokkuð tíðir hérlendis. Þó er einnig tekið fram að aðgengi að daggæslu sé með því sem best gerist í löndum OECD.

### 2.8.3. Jöfn aðkoma kvenna og karla að ákvarðanatöku

#### *Þátttaka kvenna í stjórnámálum*

Alþingiskosningar voru haldnar vorið 2009 en þá náðu 27 konur kjöri sem er 42,8 prósent þingmanna (Alþingi(a), e.d.). Jókst hlutur kvenna mikið frá því í Alþingiskosningunum vorið 2007 þegar konur fengu 20 sæti á þingi eða 31,7 prósent þingsæta og hefur hlutfall kvenna á Alþingi aldrei verið jafn hátt og nú (Félags- og tryggingamálaráðuneytið, 2009).

Kona gegndi fyrst ráðherraembætti hér á landi árið 1970 en árið 1999 gegndu í fyrsta skipti fleiri en ein kona ráðherraembætti á sama tíma er þrjár konur sátu í ráðherrastól (Alþingi(c), e.d.; Félags- og tryggingamálaráðuneytið, 2009). Í ráðuneyti Jóhönnu Sigurðardóttur sem kynnt var 1. febrúar árið 2009 voru fimm konur og hafa hingað til aldrei verið fleiri. Eftir kosningarnar í maí sama ár gegndu fimm konur áfram ráðherraembætti sem nemur 41,7 prósentum af ráðherrahópnum.

Með sameiningu sveitarfélaga á síðustu árum hefur sveitarfélögum og um leið kjörnum fulltrúum sveitarfélaga fækkað verulega (Hagstofa Íslands, 2009). Á árunum 1950 – 1990 var fjöldi sveitarstjórnarmanna rúmlega 1.100 en við kosningarnar 2002 voru þeir næstum helmingi færri eða 657. Hlutfall kvenna af

sveitarstjórnarmönnum var 1 prósent árið 1950 og 12 prósent árið 1982. Í kosningunum árið 2006 voru konur orðnar 36 prósent kjörinna sveitarstjórnarmanna. Hluttur kvenna meðal frambjóðenda fyrir sveitarstjórnarkosningarnar árið 2006 var 44 prósent.

Framkvæmdastjórar sveitarfélaga eru bæjarstjórar, sveitarstjórar og oddvitar. Í september árið 2008 gegndu alls 78 manns störfum framkvæmdastjóra sveitarfélaga, 22 konur (28%) og 56 karlar (72%). Konur voru 27 prósent bæjarstjóra, 22 prósent sveitarstjóra og 39 prósent oddvita. Hafa konur aukið hlut sinn frá árinu 2004 þegar þær voru 18 prósent framkvæmdastjóra. Átta landshlutasamtök sveitarfélaga eru nú starfandi hér á landi. Hlutverk þeirra er einkum að gæta hagsmuna hvers landshluta og annast almenn byggðamál. Í stjórnnum samtakanna átta er alls 51 stjórnarliði, þar af eru konur rúmur fjórðungur (27%), en voru þriðjungur árin 2006 – 2007.

Í Hæstarétti sitja ellefu dómarar, tvær konur (22%) og níu karlar (78%), og hefur sú staða verið óbreytt frá árinu 2001 (Hagstofa Íslands, 2009). Hæstaréttardómarar skiptast á að gegna stöðu forseta Hæstaréttar tvö ár í senn og er sú staða nú á hendi karls. Aðeins ein kona hefur gegnt því embætti frá upphafi og var það árin 1991 – 1992. Í árslok 2008 voru 12 konur (32%) og 26 karlar héraðsdómarar. Konur voru um fjórðungur héraðsdómara á árunum 1999 – 2004 en árið 2005 hækkaði hlutfall þeirra í 32 prósent og hefur verið óbreytt síðan. Hjá hverjum héraðsdómstól er einn dómstjóri sem kemur úr hópi dómara. Í árslok 2008 voru allir dómstjórar karlar en árið áður voru tvær konur og sex karlar dómstjórar.

Níu alþjóðanefndir starfa á vegum Alþingis (Hagstofa Íslands, 2009). Löggjafarþingið 2008 – 2009 voru þær skipaðar 11 konum (31%) og 25 körlum (69%). Í þremur nefndum voru eingöngu karlar. Konur voru formenn fjögurra nefnda en karlar fimm. Nú eru nefndirnar skipaðar 15 konum (45%) og 18 körlum (55%) (Alþingi(b), e.d.). Ein nefnd er eingöngu skipuð karlmönnum. Konur eru formenn fjögurra nefnda og karlar fjögurra<sup>19</sup>.

#### ***Þátttaka kvenna í hagstjórnarákvörðunum***

Bankaráð Seðlabanka Íslands er kosið á Alþingi að þingkosningum loknum (Hagstofa Íslands, 2009). Það var fyrst árið 1995 sem kona tók sæti í bankaráði Seðlabankans. Í bankaráðinu sem kjörið var í ágúst árið 2009 sitja þrjár konur og fjórir karlar (Seðlabanki Íslands, e.d.). Fjórar konur eru varamenn og þrjú karlar. Af níu stjórnendum Seðlabankans eru tvær konur (22%).

---

<sup>19</sup> Ekki fundust upplýsingar um skipan nefndar þings Vestur-Evrópusambandsins

Árið 2007 var fjöldi starfandi fyrirtækja 13.349 og hafði fjölgað úr 7.221 frá árinu 1999 (Hagstofa Íslands, 2009). Kynjaskipting stjórnarmanna og stjórnarformanna hjá þessum fyrirtækjum er nánast sú sama allt tímabilið, konur 22 prósent en karlar 78 prósent í báðum hópum. Hlutfall kvenna meðal framkvæmdastjóra hefur hins vegar aukist úr 15 prósentum í 19 prósent á tímabilinu og má einkum rekja aukninguna til nýrri fyrirtækja. Þegar litið er til stærðar fyrirtækjanna má sjá að því stærri sem fyrirtækin eru hvað varðar fjölda starfsmanna því færri konur eru yfirleitt við stjórn.

Í Úrvalsvísitölu Kauphallar Íslands hafa verið 15 félög að jafnaði síðustu árin, og er breytilegt hvaða félög þetta eru (Hagstofa Íslands, 2009). Um mitt ár 2008 voru 13 félög í úrvalsvísitölunni. Stjórnir þessara félaga voru skipaðar 64 körlum og 14 konum sem svarar til 18 prósentu stjórnarmanna. Sambærilegt hlutfall var 4,7 prósent í júlí árið 2006 og 2,3 prósent í júní árið 2004.

### ***Þátttaka kvenna í tækni og vísindum***

Menntamálaráðuneyti skipaði landsnefnd um konur og vísindi á haustmánuðum ársins 2004 til fjögurra ára (Félags- og tryggingamálaráðuneytið, 2009). Landsnefndin fékk það hlutverk að fylgja eftir störfum nefndar á vegum Evrópusambandsins um konur í vísindum (*Helsinki Group on Women and Science*) sem hefur það markmið að vinna að aukinni þátttöku kvenna í vísindum í Evrópusambandslöndunum og vera til ráðgjafar um stöðu kvenna í rannsókn- og vísindastarfi.

Árið 2008 voru 57 konur með stöðu prófessors (22,4%) og 197 karlar (77,6%) (Jafnréttisstofa, 2009). Hefur hlutfall kvenna aukist nokkuð frá árinu 2001 þegar 30 konur (17,4%) voru starfandi sem prófessorar við kennslu og 143 karlar (82,6%).

Hlutfall kvenna af þeim sem luku doktorsprófi árið 1990 var 20 prósent en fór yfir 60 prósent árið 2005. Árið 2006 var hlutfallið 56 prósent (Rannís, 2007). Á árunum 1987 – 1991 luku að meðaltali 13 konur (26%) doktorsprófi á ári og 36 karlar (74%). Hlutfall kvenna meðal útskrifaðra doktora hefur aukist mikið undanfarin ár en á árunum 2002 – 2006 luku að meðaltali 30 konur (50%) og 30 karlar (50%) doktorsprófi á ári.

Fjöldi kvenna sem starfaði við rannsóknarstörf árið 2003 var 1.384 (39%) og fjöldi karla 2.133 (61%) (Commission of the European Communities, 2006). Þar af var hlutfall kvenna í rannsóknarstöðum 41 prósent í háskólasamfélaginu, 42 prósent í opinbera geiranum og 33 prósent í viðskiptageiranum. Á árunum 1999 – 2003 fjölgaði konum í rannsóknarstörfum um 11 prósent en körlum um þrjú prósent.

Árið 2004 fékk 181 kona (50%) rannsóknarstyrk af þeim 359 konum sem sóttu um slíkan og 347 karlar (48%) af 724 karlkyns umsækjendum fengu styrk (Commission of the European Communities, 2006). Rannís (Rannsóknarmiðstöð Íslands) úthlutaði fjórum öndvegisstyrkjum fyrir árið 2009, öllum til karla (Rannís, 2009). Þá voru veittir fimm rannsóknarstöðustyrkir, karlar fengu fjóra þeirra (80%) og konur einn (20%). Verkefnastyrkjum var úthlutað til 28 karla (67%) og 14 kvenna (33%).

#### 2.8.4. Útrýming kynbundins ofbeldis og mansals

##### *Útrýming kynbundins ofbeldis*

Konur eru stærsti hópur þolenda kynbundins ofbeldis. Það er þekkt staðreynd að heimilisofbeldi og annað kynbundið ofbeldi eykst í samfélögum sem búa við efnahagslega erfiðleika (Ingólfur V. Gíslason, 2008). Aukið langvarandi atvinnuleysi, lágar tekjur og fjárhagslegar þrengingar fjölskyldna eru allt þættir sem sýnt hefur verið framá að auki líkurnar á ofbeldi. Það er því full ástæða til að herða aðgerðir og auka fjármagn til baráttunnar gegn kynbundnu ofbeldi ef koma á í veg fyrir að brotið verði gegn frelsi enn fleiri kvenna hérlendis í yfirstandandi efnahagsþrengingum. Evrópusambandið bendir á að kynbundið ofbeldi brjóti gegn frelsi kvenna til lífs, öryggis, frelsi, virðingar og mannhelgi. Starfandi er samráðsnefnd um aðgerðir gegn ofbeldi gegn konum á vegum félagsmálaráðuneytisins og er skipunartími hennar til ársloka 31. desember 2010. Samráðsnefndin vinnur eftir aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar vegna ofbeldis á heimilum og kynferðislegs ofbeldis og hefur nefndin það að markmiði að tryggja framkvæmd áætlunarinnar. Nokkuð ítarlega er fjallað um aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi í skýrslu félags- og tryggingamálaráðuneytisins (2009) og meðal annars rætt um fræðslurit fyrir fagstéttir um ofbeldi í nánnum samböndum sem komu út síðla árs 2008, ný lög um nálgunarbann og meðferðartilboð fyrir karla sem beita ofbeldi á heimilum sem gefið hafa góða raun hérlendis og erlendis (sjá nánar á [www.karartilabyrgdar.is](http://www.karartilabyrgdar.is)).

##### *Útrýming mansals*

Félagsmálaráðuneytið hefur unnið að aðgerðaáætlun gegn mansali en þar er mansal skilgreint á þennan veg: „að útvega fólk, flytja það eða færa til, halda því eða taka við því í því skyni að notfæra sér það og það er gert með hótunum, valdbeitingu eða annars konar nauðung“ (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009). Konur og börn eru yfirgnæfandi meirihluti þolenda mansals og 70-80% mansals á sér stað innan kynlífsiðnaðarins.

Í skýrslu um mansal eðli og umfang (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009) kemur fram að áhrif efnahagshrunsins á mansal hérlendis væri ekki komið fram. Skýrsluhöfundur leiðir þó líkum að því að í erfiðara efnahagsástandi væru „meiri

líkur á að fólk sætti sig við verri aðstæður til þess eins að hafa möguleika á að framfleyta sér“ (bls. 58). Í skýrslunni en enn fremur tekið fram að íslensku stjórnvöld hafi undirritað Palermo-bókun Sameinuðu þjóðanna sem hefur það að markmiði að berjast gegn mansali og hefur víða gagnast vel. Þrátt fyrir undirritunina árið 2000 hafa enn ekki verið gerðar breytingar á íslensku velferðar- og réttarkerfi til að hægt sé að fullgilda bókunina. Skýrsluhöfundur tekur til að mynda fram að talsvert skorti á vernd og öryggi til handa þolendum mansals hérlandis. Um þessar mundir liggur fyrir frumvarp þingmanna úr öllum flokkum um bragarbót á vernd og meðferðarúrræðum fyrir þolendur mansals. Einnig er vert að taka fram að í apríl 2009 voru kaup á vændi gerð refsiverð hérlandis. Lögunum er ætlað að vinna gegn eftirspurn á vændis- og klámmarkaði og leggja þar með lóð á vogarskálarnar í baráttunni gegn mansali (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009).

Einnig kemur fram í skýrslunni að skipulögð glæpastarfsemi sem byggir á mansali eykst oft á tímum efnahagslegra þrenginga og að ástæða sé til að hafa áhyggjur af því að mannréttindamál verði undir við forgangsröðun verkefna hjá ríkisstjórninni. Það er niðurstaða skýrsluhöfunda að ef ekki verður hugað að mannréttindamálum á borð við baráttuna gegn mansali aukist líkurnar á að áhrif efnahagshrunsins hérlandis vari til lengri tíma.

### 2.8.5. Útrýming kynbundinna staðalmynda

#### *Útrýming kynbundinna staðalmynda í menntakerfinu*

Kynbundnar staðalmyndir hefta frelsi fólks til að nýta hæfileika sína til fullnustu. Þær ýta til að mynda undir að konur og karlar velji sér menntun sem hefðbundið er að þau sækja sökum kyns síns. Á undanförunum árum hefur það gerst að konur sækja í auknum mæli inn í þær greinar háskólanáms sem áður höfðu verið „karlagreinar“ til að mynda verkfræði. Karlar hafa aftur á móti ekki sótt inn í þær greinar sem teljast „kvennagreinar“ svo sem hjúkrun. Í skýrslu um stöðu og þróun jafnréttismála við Háskóla Íslands (Auður Magnús Leiknisdóttir, Ásdís A. Arnalds og Friðrik H. Jónsson, 2009) kom fram nokkur vilji meðal stjórnenda háskólans að vinna gegn kynjuðu námsvali en jafnframt að fé skorti til að hrinda af stað rannsóknum og aðgerðum á þessu sviði.

Í aðalnámskrá grunnskólanna er tekið fram að skólar skuli „vinna gegn því að nemendur festist í farvegi hefðbundinnar verkaskiptingar kynjanna“ (Menntamálaráðuneytið, 2006) Í skýrslu félags- og tryggingamálaráðuneytis (2009) kemur fram að menntamálaráðuneytið telur jafnréttisfræðslu til handa kennaranemum vera „fyrir komið á fullnægjandi hátt“ (bls. 103). Þó hafa íslenskar rannsóknir sýnt framá skort á umræðu um jafnréttismál innan grunnskóla og þekkingarskort kennara á kynjameðvituðum kennsluaðferðum (Ingólfur Á.

Jóhannesson, 2004; Ingólfur Á. Jóhannesson, Guðrún Geirsdóttir og Gunnar E. Finnbogason 2002; Auður M. Leiknisdóttir, Hrefna Guðmundsdóttir, Ágústa E. Björnsdóttir, Heiður H. Jónsdóttir og Friðrik H. Jónsson, 2009).

### *Útrýming staðalmynda á vinnumarkaði*

Íslenskur vinnumarkaður er mjög kynskiptur. Hann er lárétt kynskiptur að því leiti að karlar og konur leita í ólíkar starfsgreinar og hann er lóðrétt kynskiptur að því leiti að fleiri karlmenn eru í hópi yfirmanna á vinnumarkaðinum. Um þetta er einnig fjallað í kafla 2 um vinnumarkaðinn og má sjá myndrænt á myndum 1.2.21 og 1.2.22.

Tilraunaverkefninu Jafnrétti í skólum sem unnið var í samstarfi Jafnréttisstofu og fimm sveitarfélaga, var ætlað að sporna við kynbundnu námsvali og kynjuðum vinnumarkaði. Í kynningarbæklingi verkefnisins kemur fram að kynskiptur vinnumarkaður hafi meðal annars þær afleiðingar að kyn fólks verði afgerandi þáttur í vali fólks til menntunar og starfs fremur en hæfileiki og langanir, að reynsla og þekking beggja kynja nýtist ekki á öllum sviðum og að launamuni kynjanna sé viðhaldið. Í bæklingnum er einnig vísað í íslenskar rannsóknir sem sýna að viðhorf ungmenna til náms og menntunar eru enn mjög kynjuð og að ef ekki verður gripið til aðgerða og fræðslu um jafnréttismál mun kynskipting vinnumarkaðarins síst minnka.

### *Útrýming kynbundinna staðalmynda í fjölmiðlum*

Eingöngu karlar gegndu stöðu ritstjóra dagblaða árin 1980, 1985, 1990, 1995 og 2000-2007 ef miðað er við ritstjórástöður í lok árs. Karlar hafa einnig verið nær einráðir í stöðum aðstoðarritstjóra/ritstjórnarfulltrúa og fréttastjóra dagblaða. (Hagstofa Íslands, 2009). Eingöngu karlmenn hafa gengt störfum forstöðumanna ríkisútvarpsins, Stöðvar tvö og Bylgjunnar og störfum fréttastjóra hefur í meirihluta tilvika verið gegnt af körlum.

Nýjustu tölur um hlutfall kvenna í sjónvarpi hérlendis eru frá árinu 2005 og bentu þær til þess að lítið hefði breyst í þessum efnum frá árinu 1999. Hlutfall karla í fréttum, fréttatengdu efni og í sjónvarpsþáttum er mun hærra en hlutfall kvenna.

Evrópusambandið leggur áherslu á að gögnum sé safnað um kynbundnar staðalmyndir í fjölmiðlum og að umræðu og verkefnum sem snúa að fjölbreyttari birtingamyndum karla og kvenna í fjölmiðlum sé komið á fót innan fjölmiðla. Slíkt virðist ekki vera til staðar hérlendis.

## 2.8.6. Kynjasambætting utanríkisstefnu og stefnu í þróunarmálum.

### *Innleiðing reglugerða Evrópusambandsins í þeim löndum sem sótt hafa um aðild að ESB*

Í því ferli sem nú fer af stað héraendis vegna umsóknar Íslands um ESB aðild er mikilvægt að stjórnvöld hugi að öllum þeim þáttum sem hér hafa verið tíundaðir. Evrópusambandið lítur á það sem einn af lykilþáttunum í jafnréttisstefnu sinni að sjá til þess að öll lönd sem sækja um aðild að sambandinu hugi að þessum málefnum, verji fjármuna til þeirra og sýni fram á raunverulegan árangur í jafnréttisbaráttunni.

### *Ýta undir jafnrétti kynja í utanríkisstefnu og þróunarmálum*

Talsvert hefur verið gert á undanförunum árum til að flétta kynjasjónarmiðum inn í utanríkisstefnu og þróunaraðstoð Íslendinga. Þetta hefur til dæmis verið gert með skipulegum hætti í starfi Íslensku friðargæslunnar þar sem nú er lögð áhersla á þjálfun og fræðslu héraendur friðargæsluliða um jafnréttissambættingu, aðkomu kvenna að friðarferlum og ákvarðanatöku og sérstök áhersla er lögð á verkefni friðargæslunnar sem nýtast konum.

Einnig er það eitt af markmiðum þróunarsamvinnustofnunar Íslands að stuðla að kynjajafnrétti í samstarfslöndum sínum. Þannig hefur stofnunin lagt áherslu á verkefni sem styrkja stöðu kvenna og stúlkna, stutt frjáls félagasamtök í samstarfslöndunum sem starfa á þessum vetvangi og baráttan gegn kynbundnu ofbeldi verið eflid.

Að auki má nefna að utanríkisráðuneytið hefur greitt kostnað við starf eins fulltrúa á vegum UNIFEM í Kosovo og utanríkisráðuneytið styrkti starfsemi UNIFEM árin 2007-2009.

Að lokum ber að geta þess að utanríkisráðuneytið hefur í samstarfi við Háskóla Íslands stofnað jafnréttissetur og jafnréttisskóla innan Háskóla Íslands. Jafnréttisskólinn er starfræktur á vegum Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum og mun taka til starfa á haustmánuðum 2009. Ætlunin er að bjóða upp á nám héraendis um jafnrétti karla og kvenna fyrir nemendur frá þróunarlöndum og löndum þar sem friðaruppbygging á sér stað. Sjá nánar á heimasíðu skólans, [www.get.hi.is](http://www.get.hi.is)

## 2.8.7. Réttarbætur fyrir samkynhneigða

Á 10. áratug síðustu aldar hófust umstalsverðar umbætur á réttindastöðu samkynhneigðra. Í umbótaferlinu var lögð mikil áhersla á breiða samstöðu í þinginu um úrbæturnar og á að Ísland fylgdi hinum Norðurlöndunum að, enda löng hefð fyrir samstarfi Norðurlandþjóða um fjölskyldustefnu. Þessar áherslur urðu til þess

að umbæturnar urðu ekki að pólitísku átakamáli. Á hinn bóginn er ekki fráleitt að ætla að þessar áherslur hafi hægt nokkuð á umbótaferlinu þar sem ekki var hægt að ganga lengra á hverjum tíma en íhaldssamari þingmenn gátu fallist á (Kolbeinn Stefánsson og Guðný Eydal, 2003). Nýjasta réttindabót samkynhneigðra átti sér stað árið 2008 þegar trúfélögum var heimilað að staðfesta samvist. Með þeirri breytingu varð staðfest samvist jafngild hjúskapi gagnkynhneigðra, a.m.k. að forminu til. Hinsvegar felur það í sér allnokkra táknræna mismunun að enn skuli gilda sérstök lög um hjúskap samkynhneigðra, en lokaskrefið í því umbótaferli sem hófst árið 1992 hlýtur að felast í því að á Íslandi gildi ein hjúskaparlög fyrir alla. Í töflu 2.8.1 má sjá yfirlit yfir helstu réttarbætur fyrir samkynhneigða hérlendis.



**Tafla 2.8.1, Breytingar á lögum sem snerta samkynhneigð**

Ár	Efni tillögu
1940	Ný hegningarlög sem fellir úr gildi hegningarlög frá 1869 þar sem samkynhneigð var skilgreind ónáttúra á borð við dýrahneigð. Þó samkynhneigð væri ekki refsiverð fólu breytingarnar þó ekki í sér viðurkenningu. Samræðisaldur samkynhneigðra var 18 ár en 16 ár fyrir gagnkynheigða. Að auki var refsivert fyrir einstaklinga yfir 21 árs aldri að eiga samræði við einstakling af sama kyni á aldrinum 18-21 árs, ef sýnt þótti að þeir hefðu beitt yfirburðum aldurs til að tæla ungmennið til lags við sig.
1992	Samræðisaldur samkynhneigðra sá sami og gagnkynhneigðra, þ.e. 14 ár.
1996	Lög um staðfesta samvist
1996	Breyting á hegningarlögum sem fól í sér að mismunun á grundvelli kynhneigðar var gerð refsiverð
2000	Samkynhneigð pör í staðfestri samvist öðlast réttindi til stjúpættleiðinga. Dregið úr ákvæðum um þjóðerni og búsetu í lögum um staðfesta samvist
2006	Bandormur þar sem tekið var á lagalegri mismunun gegn samkynhneigðum varðandi hjúskaparstöðu, ættleiðingar og tæknifrjógvun. Til dæmis var samkynhneigðum gert kleift að skrá sig í sambúð.
2008	Breytingartillaga á lögum um staðfesta samvist þar sem prestum og forsvarsmönnum var veitt heimild til að staðfesta samvist samkynhneigðra

### 2.8.8. Jafnréttisstarf og kreppan

#### *Nefnd Evrópusambandsins um áhrif kreppunnar á kynin*

Í skýrslu nefndar Evrópusambandsins um áhrif kreppunnar á kynin kemur fram að efnahagslæggðin mun hafa ólík áhrif á karla og konur (Evrópusambandið. 2009). Í þessum kafla hefur til að mynda nú þegar verið fjallað um að konum er hættara við að lenda í fátækt, þær eru háðari sterku velferðarkerfi og þeim er hættara við að verða þolendur ofbeldis á tímum efnahagslæggðar. Það er því mikilvægt að á þeim sviðum þar sem staða kvenna og karla sé ólík sé sérstaklega hugað að kynjasambættingu við stefnumótun og niðurskurð. Nefndin tekur fram að innan Evrópusambandsins virðist kynjasjónarmiða ekki hafa verið gætt sem skyldi í þeirri vinnu sem fram hefur farið vegna efnahagslæggðarinnar.

Nefndin telur að ógnir sem jafnréttisstarfi stafi af efnahagslæggðinni séu þær helstar að ekki fái stjórnvald til að sinna málaflokknum og að jafnréttismál séu ekki nægilega ofarlega á forgangslista stjórnvalda til að tekið sé tillit til þeirra við

ákvarðanatöku þegar svo mikið álag sé á embættismönnum. Einnig að hætta sé á að breytingar á vinnumarkaði verði til þess að bakslag verði í réttindum sem hafa ýtt undir jafnrétti kynjanna, til að mynda að sjaldgæfara verði nú að launafólk hafi sveigjanlegan vinnutíma.

Nefndin tiltekur einnig að þegar um færri störf verði að velja muni fleiri konur sinna heimilisstörfum og eða hlutastörfum eingöngu og að ímyndin um karl sem fyrirvinnu heimilisins styrkist í sessi. Þannig myndi Ísland sjá afturhvarf til fyrri gilda með sterkari kynjuðum staðalmyndum og enn kynjaðri vinnumarkaði.

Að lokum tiltekur nefnd Evrópusambandsins 16 atriði sem nauðsynlegt er fyrir aðildarríki að huga að í viðbrögðum sínum við efnahagshruninu. Sem dæmi má nefna að allar stefnubreytingar ríkja verði með skipulögðum hætti skoðuð út frá áhrifum þeirra á jafnrétti í landinu og að gripið verði til aðgerða til að tryggja aðkomu kvenna að ákvarðanatöku um hagstjórn. Einnig að unnið verði gegn kynbundnum staðalmyndum um hefðbundna verkaskiptingu á heimilum og á vinnumarkaði til að koma í veg fyrir að þær ýkist og festist enn frekar í sessi á komandi árum. Atriðin 16 má lesa í viðauka 1.

### *Íslensk jafnréttisvakt*

Félagsmálaráðherra skipaði í byrjun árs 2009 vinnuhóp til að meta áhrif efnahagsástandsins á stöðu kynjanna sem hluta af svokallaðri jafnréttisvakt. Vinnuhópurinn skilaði áfangaskýrslu í lok marsmánaðar 2009 þar sem niðurstöður eru kynntar og tillögur vinnuhópsins um aðgerðir til að tryggja jafnrétti kynjanna kynntar. Tillögur vinnuhópsins eru meðal annars: „Að þess verði gætt að umönnun sjúklinga verði ekki velt yfir á heimilin með ótímabærri útskrift sjúklinga af heilbrigðisstofnunum, en líklegt er að byrði af slíkri ólaunaðri umönnun lendi frekar á herðum kvenna en karla“ (bls. 3) og að „Tryggt verði að aðgerðir í þágu atvinnusköpunar takmarkist ekki eingöngu við mannaflsfrekar framkvæmdir, gatnagerð og iðnað sem líklegt er að gagnist körlum fremur en konum, heldur nái einnig til starfa sem henta konum og körlum með fjölbreyttan bakgrunn.“ (Jafnréttisvaktin, 2009). Um aðrar tillögur vinnuhópsins má lesa í viðauka 2.

## **2.9. Siðrof**

Í kjölfar bankahrunsins var orðinu „siðrof“ gjarnan beitt í opinberri umræðu til að lýsa því sem átti sér stað í aðdraganda þess. Á málflutningnum mátti oft greina að fólk taldi hugtakið vísa til almenns siðleysis. Þrátt fyrir að slík notkun á hugtakinu sé ekki með öllu röng er ástæða til að útlista þá merkingu hugtaksins sem

félagsvísindamenn leggja gjarnan í það, enda er hún ekki með öllu óviðkomandi viðfangsefni þessa kafla.

Siðrofshugtakið er gjarnan rakið til franska þjóðfélagsfræðingsins Emils Durkheim. Hugtakið lýsir ástandi þar sem félagsleg tengsl veikjast með þeim afleiðingum að það dregur úr félagslegu taumhaldi. Siðleysi er ein af mögulegum afleiðingum slíks ástands, ásamt félagslegri einangrun, sjálfsvígum, og hverskyns frávikshegðun (svo dæmi séu nefnd). Siðrof er þannig víðtækara hugtak en siðleysi.

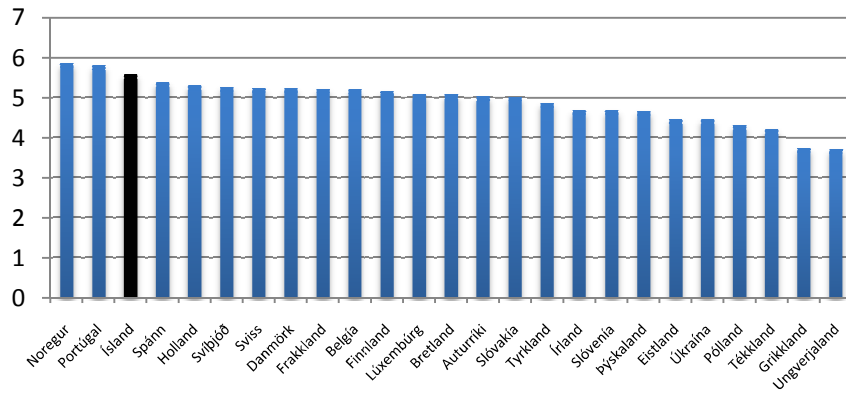
Í þessum kafla munum við skoða ýmsa mælikvarða á það hvort siðrof hafi átt sér stað, bæði á útrásartímanum sem og í kjölfar bankahrunsins. Þau gögn sem er notast við eru úr European Social Survey frá árinu 2004, frá Capacent, OECD og Ríkislögreglustjóra. Það er sérstök ástæða til að setja fyrirvara við gögnin úr European Social Survey. Sá fjöldi svara sem býr að baki tölum um Ísland er mun smærri en í samanburðarlöndunum og myndi teljast fremur smár á hvaða mælikvarða sem er. Aðstandendur European Social Survey hafa hinsvegar skoðað gögnin og metið það sem svo að gögnin standist þær gæðakröfur sem eru gerðar til þátttakenda í könnuninni enda hafi þau ákveðið að birta gögnin á netinu.

### 2.9.1. Félagsauður

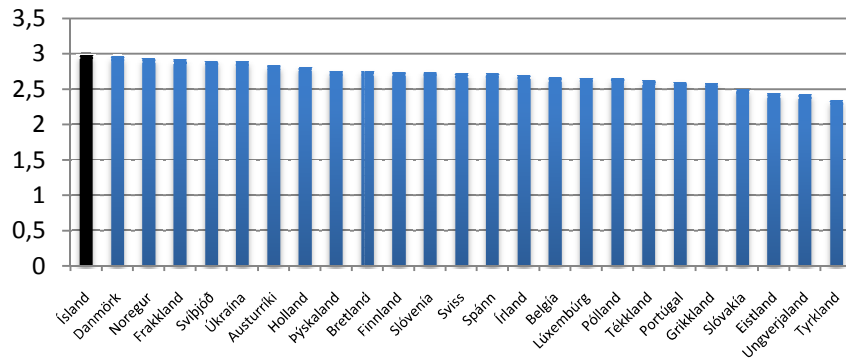
Mælingar á félagsauð eru margskonar. Sumir horfa til virkni fólks í hverskyns félagasamtökum (Putnam, 2000), aðrir horfa á félagslegt umhverfi einstaklinga (Portes, 1998) á meðan enn aðrir skoða félagsauð út frá tengslanetum og greina þau útfrá tíðni tengsla, gæðum tengsla og þeim björgum sem þau búa yfir (Lin, 2001). Því miður eru ekki til kerfisbundnar mælingar á félagsauð á Íslandi yfir tíma og því getum við ekki sagt með vissu hvernig félagsauður Íslendinga hefur þróast á undanförunum árum né hvaða áhrif bankahrundið hefur haft á hann. Engu að síður má sjá vísbendingu um hvernig Ísland stendur varðandi félagsauð samanborið við aðrar Evrópuþjóðir í gögnum European Social Survey frá 2004. Útrásartíminn var þá þegar hafinn og því ætti áhrifanna að gæta ef þau voru þá einhver, en þó er ekki loku fyrir það skotið að félagsauður hafi rýrnað eitthvað þegar útrásin ágerðist á árunum á eftir.

Gögnin eru öll á einn veg. Íslendingar eru í tíðum tengslum við annað fólk samanborið við flestar aðrar Evrópuþjóðir (mynd 2.9.1), eru virkir í félagslífi samanborið við nágrannalöndin (mynd 2.9.2), og hafa aðgang að traustum vinum sem geta veitt stuðning þegar eitthvað bjátar á (mynd 2.9.3). Þá telja Íslendingar sjálfa sig vera duglega við að hjálpa öðrum (mynd 2.9.4). Samanburður á huglægu mati er ýmsum fyrirvörum háður (Svallfors, 2007). Engu að síður má líta á þetta sem vísbendingu um styrk félagslegra tengsla á Íslandi.

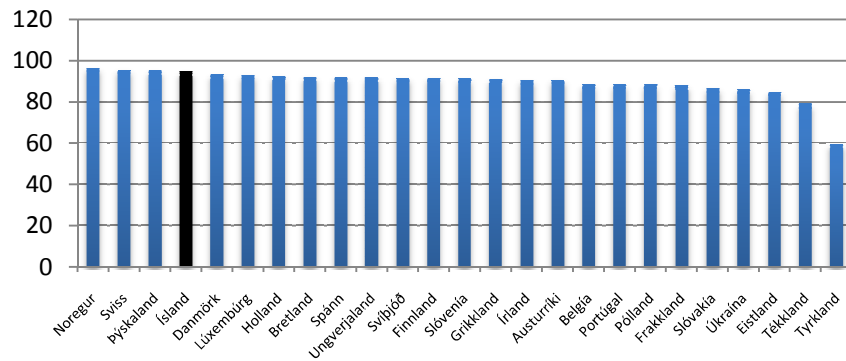
**Mynd 2.9.1: Hve oft hittirðu vini, ættingja og samstarfsfólk**  
(Heimild: European Social Survey 2004)



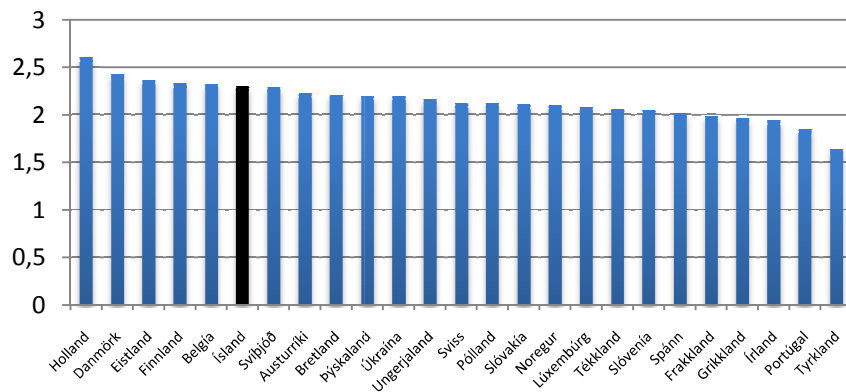
**Mynd 2.9.2: Hve oft tekurðu þátt í félagslífi samanborið við jafnaldra þína?**  
(Heimild: European Social Survey 2004)



**Mynd 2.9.3: Hlutfall íbúa sem hefur einhvern sem þeir geta  
rætt viðkvæm mál við  
(Heimild: European Social Survey 2004)**



**Mynd 2.9.4: Hjálpar öðrum í frítíma  
(Heimild: European Social Survey)**



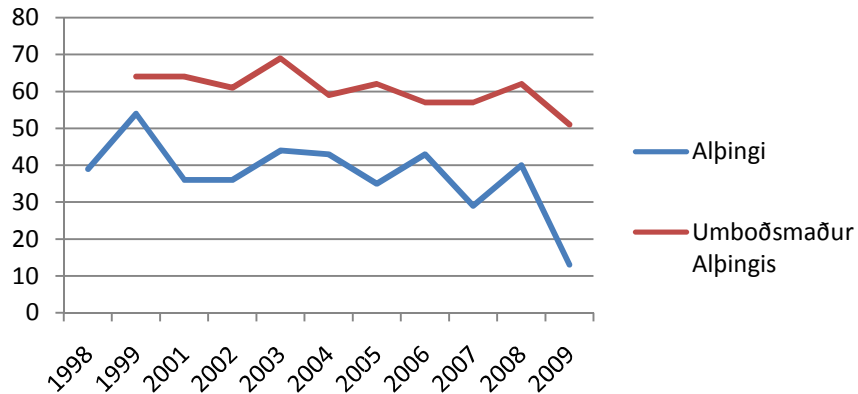
### 2.9.2. Traust til stofnana

Traust gegnir lykilhlutverki fyrir virkni markaða og samfélagsins (Akerlof, 1970). Skortur á trausti getur í senn verið orsök og afleiðing siðrofs. Í þessum hluta er fjallað um traust til stofnana samfélagsins en í þeim næsta um traust á milli samborgara.

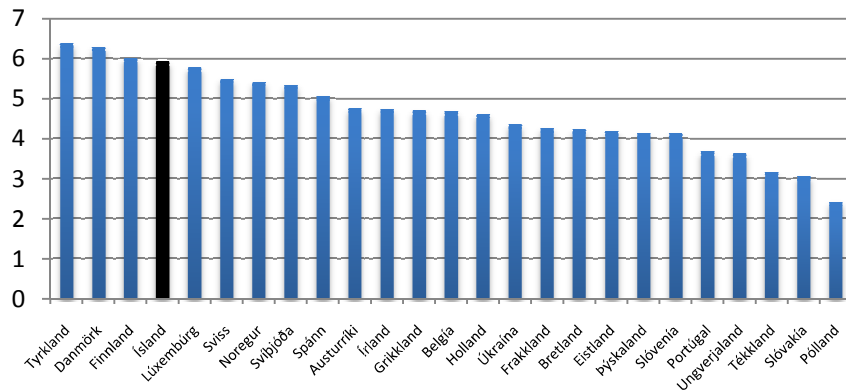
Í samanburði við önnur Evrópulönd var traust til stofnana samfélagsins tiltölulega mikið á Íslandi árið 2004. Þetta á bæði við um hið opinbera sem og fjármálastofnanir á borð við banka og tryggingafélög (myndir 2.9.6, 2.9.8, 2.9.9, og

2.9.11). Hinsvegar er ljóst að nokkuð hefur dregið úr þessu trausti, bæði í aðdraganda og í kjölfar bankahrunsins (myndir 2.9.5 og 2.9.7). Undantekningin er lögreglan, en traust hennar jókst í aðdraganda hrunsins og virðist ekki hafa minnkað í kjölfar þess (2.9.7). Þá hafa grunsemdir um spillingu vaxið á undanförunum árum (mynd 2.9.10).

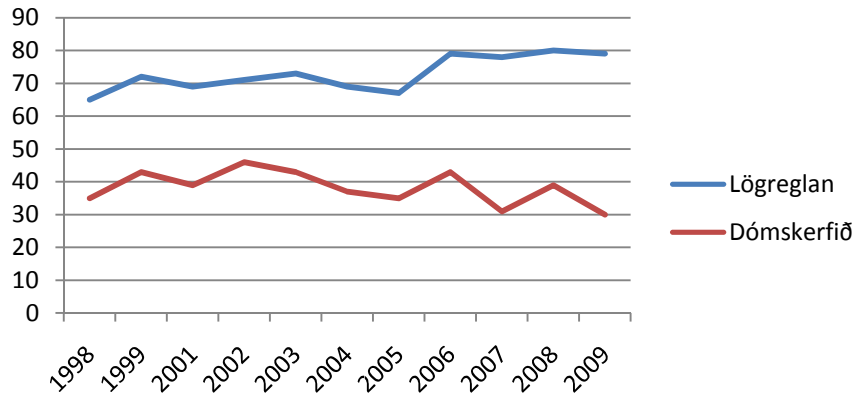
**Mynd 2.9.5: Traust til stofnana, lýðræði síns**  
(Heimild: Capacent)



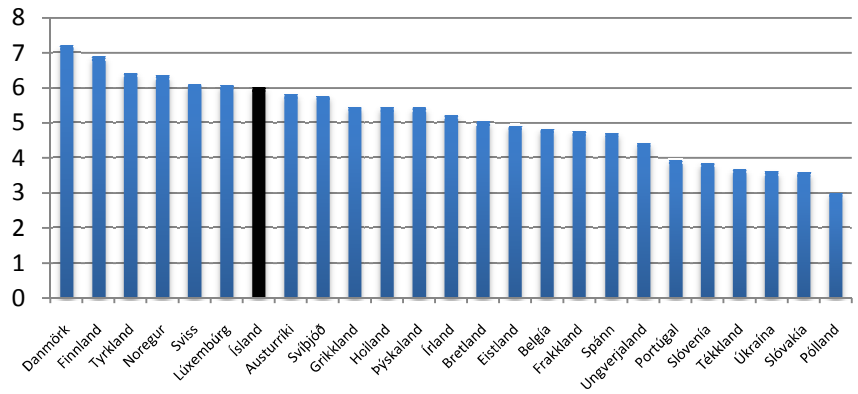
**Mynd 2.9.6: Traust til löggjafarsamkomu, meðaltal (Heimild: European Social Survey 2004)**



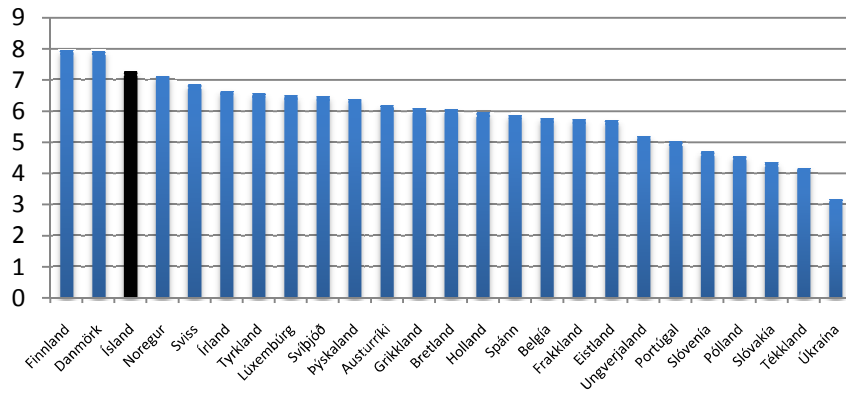
**Mynd 2.9.7: Traust til stofnana: Réttarkerfið og lögreglan**  
(Heimild: Capacent)



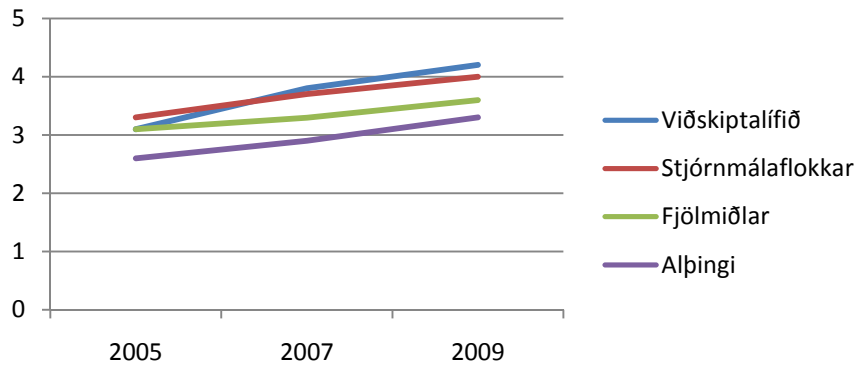
**Mynd 2.9.8: Traust til réttarkerfis, meðaltal**  
(Heimild: European Social Survey 2004)



**Mynd 2.9.9: Traust til lögreglu, meðaltal**  
(Heimild: European Social Survey 2004)

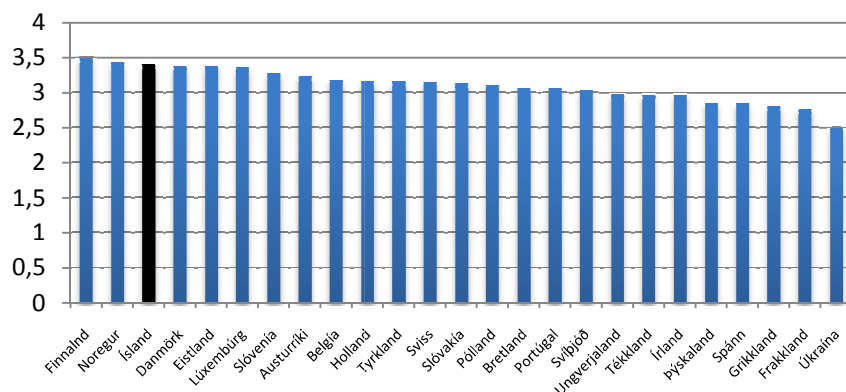


**Mynd 2.9.10: Að hve miklu leyti telur þú eftirfarandi aðila eða stofnanir hér á landi vera undir áhrifum spillingar?**  
(Heimild: Capacent)





**Mynd 2.9.11: Traust til fjármála- og tryggingafyrirtækja**  
(Heimild: European Social Survey 2004)



### 2.9.3. Traust til samborgara

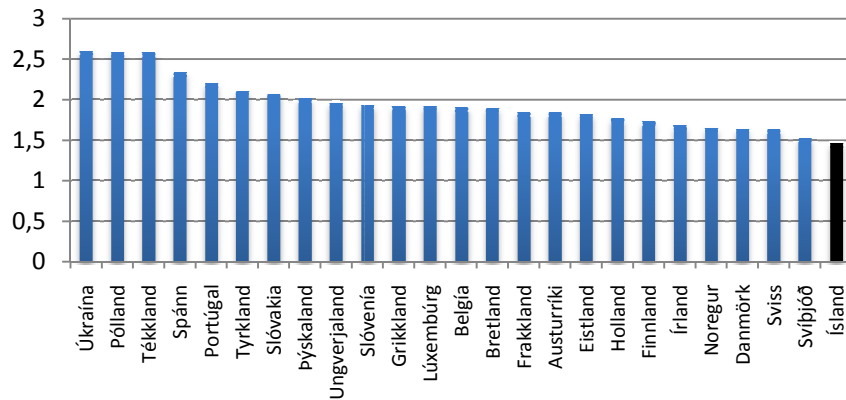
Það má líta á traust á milli samborgara sem nokkurskonar smurolíu samfélagsins. Þegar mikið traust ríkir á milli einstaklinga eru þeir líklegri til að láta hvorn annan njóta vafans varðandi hverskyns óvissu sem gjarnan fylgir mannlegum samskiptum. Með því má komast hjá þunglamalegu skrifræði sem gjarnan fylgir því þegar einstaklingar telja sig þurfa að baktryggja sig í samskiptum við aðra. Jafnframt er traust ein af undirstöðum félagslegrar samhjárpar, því skortur á trausti á milli fólks ýtir undir þá hugsun að þeir sem njóta stuðnings séu á einhvern hátt að hafa samborgara sína að féþúfu (Oorschot og Halman, 2000). Því má ætla að traust sé lykil stærð varðandi möguleika um að ná samstöðu um endurreisn efnahagslífsins.

Því miður höfum við engin gögn sem gera okkur kleift að meta þróun trausts yfir tíma og hvort bankahrunið hefur haft áhrif á traust á milli fólks. European Social Survey frá 2004 gefur okkur hinsvegar færi á að meta stöðu Íslands það árið samanborið við aðrar Evrópuþjóðir. Þrátt fyrir að slíkur samanburður segi okkur ekki margt um núverandi stöðu gefur hann vísu vísbendingu því hann gefur mynd af stöðu mála áður en útrásin náði hæstu hæðum og sem slíkur er samanburðurinn því vísbending um þann grunn sem við höfum á að byggja þó hann hafi e.t.v. laskast nokkuð í hræringum undanfarinna mánaða og ára (Almennt eru aukinn ójöfnuður og aukinn fjölbreytileiki innan samfélaga talin grafa undan trausti á milli samborgara (Alesina, Glaeser og Sacerdote, 2001).

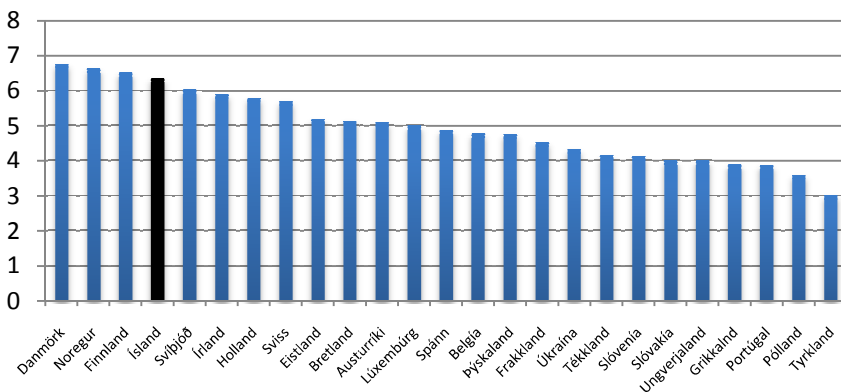
Niðurstaðan er skýr. Samkvæmt mynd 2.9.12 hafa Íslendingar almennt minni áhyggjur af óheiðarleika en aðrar Evrópuþjóðir. Íslendingar eru á meðal þeirra þjóða þar sem traust á milli samborgara er hvað mest (mynd 2.9.13). Þá voru Íslendingar síst líklegir árið 2004 til að óttast um öryggi sitt þegar þeir voru einir úti

eftir myrkur (mynd 2.9.14). Þó þróun undanfarinna mánaða og ára kunni að hafa dregið úr trausti í samfélaginu benda þessar tölur til þess að Íslendingar búi að góðum grunni trausts, bæði til stofnana sem og á milli samborgara.

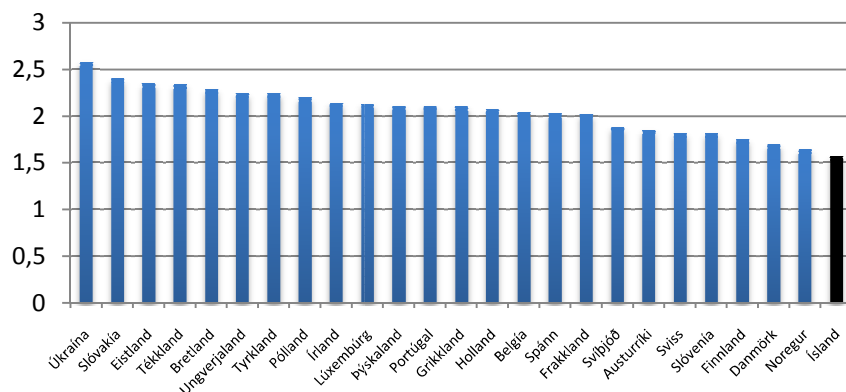
**Mynd 2.9.12: Áhyggjur af óheiðarleika**  
(Heimild: European Social Survey 2004)



**Mynd 2.9.13: Hægt að treysta fólki/aldrei of var um sig**  
(Heimild: European Social Survey 2004)



**Mynd 2.9.14: Hversu öruggt telur þú vera að vera ein(n) úti eftir myrkur? (Heimild: European Social Survey 2004)**



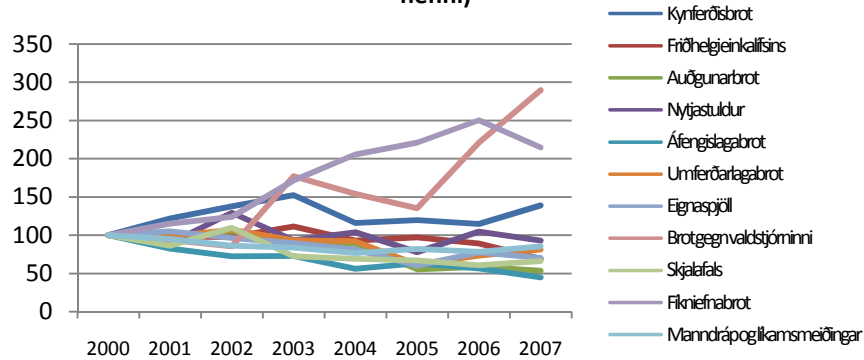
### 2.9.4. Afbrot

Afbrotatíðni er gjarnan talin tengjast siðrofi í samfélögum, enda hljóti það að vera merki um að bönd samfélagsins séu að trosna ef sá hópur fólks sem virðir lögbundnar reglur samfélagsins að vettugi er að stækka (Bernburg, 2003). Mælingar á tíðni afbrota eru háðar ýmsum vandkvæðum. Fræðingar notast gjarnan við opinberar tölur frá lögregluþvöldum. Annmarkar slíkra gagna eru margir. Fyrir það fyrsta eru ekki öll afbrot kærð til lögreglu. Í annan stað hefur lögreglan sjálf áhrif á „mælda“ tíðni brotaflokka með þeim áherslum sem eru ríkjandi á hverjum tíma. Ef lögreglan ákvæði til dæmis að skera upp herör gegn umferðarlagabrotum myndu skráðum brotum fjölga fyrir það eitt að lögreglan hefði hendur í hári fleiri ökuníðinga á meðan raunveruleikinn væri sá að tíðni umferðarlagabrota héldist óbreytt. Að lokum er skráning brota í höndum lögreglumanna sjálfra fremur en félagsvísindafólks, sem kunna að hafa önnur viðmið við skráningu en vísindamenn. Önnur leið til að nálgast viðfangsefnið er að spyrja svarendur í spurningakönnunum hvort þeir hafi verið fórnarlömb afbrota. Þessi nálgun er heldur ekki gallalaus. Til dæmis mælir hún ekki tíðni svokallaðra fórnarlambslausra afbrota.

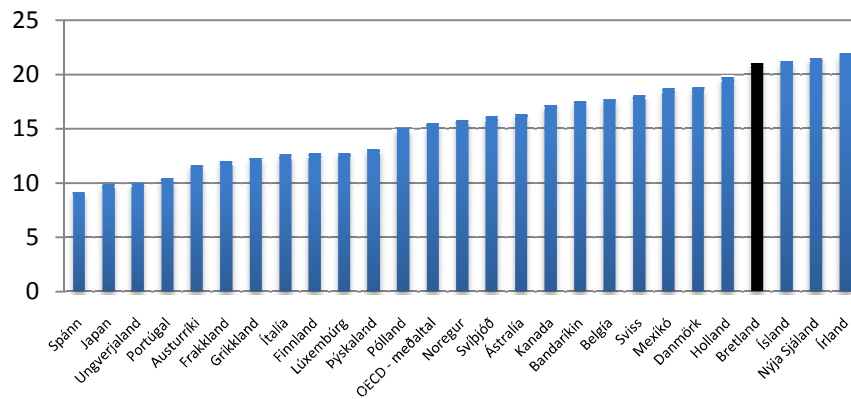
Helstu niðurstöður eru þær að nokkuð dró úr tíðni helstu brotaflokka á útrásartímanum (mynd 2.9.15). Undantekningarnar eru tíðni kynferðisbrota sem fylgdu engu skýru mynstri, og brot gegn valdstjórninni og fíkniefnabrot sem fjölgaði ört. Það er síður en svo langsótt að tengja þessar gerðir afbrota við siðrof. Til að meta áhrif bankahrunsins eru skoðaðar hlutfallslegar breytingar á tíðni brotaflokka á milli júnímánaða 2008 og 2009 (mynd 2.9.17). Tíðni fíkniefnabrota hélt áfram að aukast. Það er hins vegar athyglisvert að tíðni nytjastulda, innbrota og þjófnaða jókst einnig. Tíðni annarra brota hefur hinsvegar dregist saman. Sennilegasta

skýringin á þessari þróun er sú að á útrásartímanum hafi þeir sem voru líklegir til að fremja slík brot haft auðveldari leiðir til að afla fjár. Þegar slíkar leiðir lokast í kreppunni leita þeir hinsvegar aftur á gömul mið. Það er ósennilegra að brotahneigð almennings sé að aukast. Að lokum er vert að benda á að árin 2004 til 2005 var Ísland í hópi þeirra ríkja þar sem hæst hlutfall fólks taldi sig hafa verið fórnarlamb afbrota á undanförunum 12 mánuðum.

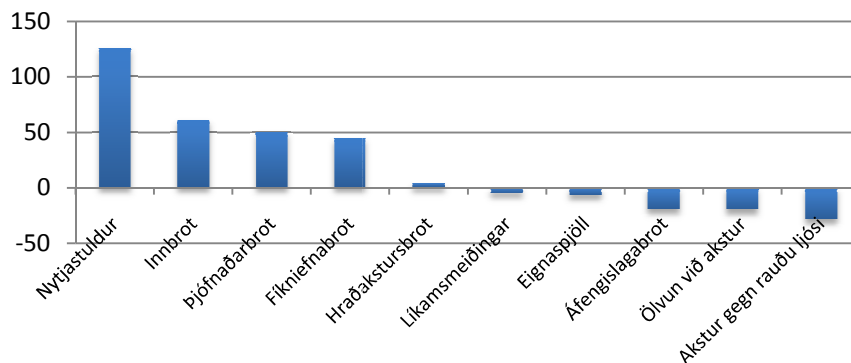
**Mynd 2.9.15: Stöðluð tíðni brota eftir brotaflokkum, 2000-2007**  
**(Heimild: Embætti Ríkislögreglustjóra - Tíðni á grunnári (2000)**  
**stöðluð við 100 og tíðni árána á eftir reiknuð sem hlutfall af henni)**



**Mynd 2.9.16. Hlutfall íbúa sem segjast hafa verið fórnarlamb afbrota á undanförunum 12 mánuðum (2004-5)** (Heimild: OECD)



**Mynd 2.9.17: Hlutfallsleg breyting á tíðni afbrota eftir brotaflokkum á milli júnímánaða 2008 og 2009 (Heimild: Embætti ríkislögreglustjóra)**



### 2.9.5. Niðurstaða

Sú mynd sem er dregin upp í þessum kafla bendir til þess að dregið hafi úr trausti til tiltekinna stofnana á útrásartímabilinu svokallaða. Myndin er hinsvegar hvorki einhliða né afgerandi. Fyrir það fyrsta virðist sem að íslenska þjóðin hafi búið að traustum grunni félagslegra tengsla og trausts í samfélaginu, bæði til stofnana og á milli samborgara. Þá virðist hafa dregið úr tíðni afbrota í flestum brotaflokkum en þá brotaflokka þar sem tíðnin óx má lesa sem merki um visst siðrof, þ.e. virðingarleysi fyrir fulltrúum ríkisvaldsins og sem afleiðingu aukins ójafnaðar. Þá bar á vaxandi tortryggni í garð viðskiptageirans vegna spillingar á árunum 2005-2009.

Hvað varðar afleiðingar bankakreppunnar á félagsauð og traust þá er aðeins hægt að byggja niðurstöðuna á mjög takmörkuðum upplýsingum, en þau gögn sem þó eru til staðar benda til þess að vissar stofnanir ríkisvaldsins hafi beðið mikinn álitshnekki. Það á þó ekki við um allar stofnanir og því ekki um ríkisvaldið sem slíkt. Þá benda tölur um breytingar á tíðni afbrota fyrir og eftir bankahrun ekki til þess að hér ríki almennt siðrof. Þvert á móti benda þær frekar til að fjárhagsþrengingar séu það sem drífur breytingar á tíðni afbrota áfram.

Það er því ljóst að allt tal um almenna upplausn í íslensku samfélagi á ekki við rök að styðjast. Það þýðir þó ekki að íslenska þjóðin sé komin í var. Sitthvað bendir til að komandi vetur geti orðið þjóðinni þungbær. Niðurskurður hjá hinu opinbera mun að öllum líkindum auka atvinnuleysi og draga úr þeim stuðningi sem ríkið getur veitt þeim sem verst standa. Þá mun fjárhagur flestra heimila versna til muna. Slíkar þrengingar geta haft slæmar afleiðingar fyrir samstöðuna í samfélaginu, sér í lagi ef fólk telur sinn hlut óréttlátan í samanburði við hlut

samborgara sinna. Þá þarf að fylgjast grannt með þróun afbrota enda getur vaxandi tíðni þeirra dregið mjög úr trausti og samstöðu í þjóðfélaginu.

Það eru nokkrir hlutir sem standa upp úr sem þarf að huga að. Það er ljóst að það þarf að efla tiltrú almennings á stofnunum lýðræðisins og réttarkerfisins. Þá þarf að huga að umgjörð viðskiptalífsins til að draga úr grunsemdum um spillingu. Þá má leiða líkur að því að ef rannsóknin á bankahruninu gengur hratt, ef niðurstaðan er trúverðug, og ef réttlætinu verður fullnægt, þá muni það verða til þess að efla traust á stofnunum ríkisins. Að lokum þurfa stjórnvöld að vera meðvituð um að fólk þarf ástæður til að færa stórar fórnir. Á tímum sem þessum er mikilvægt sem aldrei fyrr að stjórnámálamenn úr öllum flokkum veiti þjóðinni forystu og móti framtíðarsýn sem hægt er að ná samstöðu um, eitthvað sem gefur þeim fórnunum sem íslenska þjóðin verður að færa gildi því án þess er hætt við að umræðan leiti í neikvæðan farveg.

## 2.10 Niðurstöður og samantekt

Hagvöxtur héraendis var afar ör síðustu árin fyrir hrun. Á árunum 2004-2007 óx verg landsframleiðsla á mann að jafnaði um 4,4%, en á tímabilinu 1990-2008 nam hagvöxtur á mann að jafnaði 1,8%. Hagvaxtarhraði árána 2004-2007 svarar til þess að landsframleiðsla hefði tvöfaldast á um 16 árum, en það myndi taka 39 ár að tvöfalda landsframleiðslu ef miðað væri við meðalhagvöxt alls tímabilsins. Árið 2008 dróst hagvöxtur á mann saman um 2,2%. Horfur eru á að landsframleiðsla dragist minna saman árið 2009 en óttast var, en aftur á móti benda spár til meiri samdráttar árið 2010 og hægari hagvaxtar árið 2011.

Lengstum undanfarna tvo áratugi munaði litlu á landsframleiðslu og þjóðarframleiðslu. Landsframleiðsla hefur þó ætíð verið ívið meiri, enda hefur hluta af framleiðslu landsins verið varið til að greiða afborganir og vexti af erlendum lánum. Síðustu árin hefur þessi byrði þó aukist, auk þess sem auknar fjárfestingar útlendra fyrirtækja á Íslandi hafa aukið greiðslur til útlanda vegna ávöxtunar hlutafjár. Á árinu 2008 var landsframleiðsla Íslendinga 1.476 milljarðar kr., en þjóðarframleiðslan 899 milljarðar kr. Mismunurinn, 577 milljarðar kr., rann til útlendinga, einkum í forni vaxtagjalda. Fyrirsjáanlegt er að á næstu árum þurfi áfram að verja stórum hluta framleiðslu landsmanna til að greiða afborganir og vexti af erlendum lánum.

Fjárfestingar og einkaneysla hafa borið uppi hagvöxt undangenginna ára og fyrir vikið hefur mikill halli verið á vöru- og þjónustuviðskiptum við útlönd. Mikil breyting varð á þessu árið 2008. Þá dróst fjárfesting saman um 20,4% og

einkaneysla um 7,8%. Í spá Seðlabanka frá því í ágúst 2009 er gert ráð fyrir að einkaneysla dragist saman um tæp 20% á árinu 2009 og um rúm 4% árið 2010. Spár bankans gera ráð fyrir að fjárfesting dragist saman um nær helming árið 2009, en aukist um tæp 6% árið 2010. Þessi viðsnúningur hefur leitt til þess að afgangur er nú á vöru- og þjónustujöfnuði við útlönd og útlit er fyrir að svo verði áfram næstu árin.

Samsetning íslensks hagkerfis hefur tekið örum breytingum undanfarna áratugi. Hér sem annars staðar hefur verulega dregið úr vægi frumvinnslugreina og iðnaðar, en mikilvægi þjónustu þess í stað farið vaxandi. Af einstökum atvinnugreinum hafa nýju greinarnar fjármálaþjónusta og fasteignaviðskipti, ásamt byggingarstarfsemi og verslun og þjónusta, lagt mest til hagvaxtar undanfarin ár. Þessar atvinnugreinar ásamt veitustarfsemi og annarri þjónustu einkaaðila, hafa staðið á bak við 80-90% af vexti vergra þáttatekna á árunum 2003-2006. Velta í þessum greinum hefur dregist mikið saman og framlag þeirra til hagvaxtar verður miklum mun minna á næstu árum. Því er nauðsynlegt að önnur atvinnustarfsemi fylli í skarðið. Í ljósi þróunar gengismála er trúlegast að það verði atvinnugreinar sem byggist á útflutningi og hafi sterka samkeppnisstöðu á heimamarkaði, auk fyrirtækja í ferðaþjónustu.

Á tíunda áratugnum, þegar stöðnun ríkti í íslensku hagkerfi, var ríkissjóður rekinn með halla og þannig reyndist unnt að vinna gegn atvinnuleysi og samdrætti. Erfið staða ríkissjóðs á næstu árum gerir það að verkum að nær útilokað verður fyrir ríkissjóð að beita sér jafn kröftuglega gegn kreppunni og ríkisstjórnir flestra iðnríkja hyggjast gera.

Til lengri tíma ræðst framleiðslugeta hagkerfa einkum af framleiðni. Aukning framleiðni vinnuafls er einnig forsenda hærri launa og góð framleiðni fjármuna ýtir undir fjárfestingar. Á undanförunum árum hefur framleiðni vinnuafls verið langtum minni en hækkun almennrar launavísitölu. Því verður ekki séð að raunveruleg innistæða hafi verið til fyrir þeim kauphækkunum sem áttu sér stað. Hér er miðað við þjóðarþúið í heild, en aðstæður geta verið mismunandi eftir atvinnugreinum. Framleiðni fjármuna síðustu ár hefur verið neikvæð, en það stafar fyrst og fremst af þeim miklu fjárfestingum sem þá áttu sér stað og voru ekki farnar að skila arði. Fastlega má gera ráð fyrir að framleiðni fjármuna aukist á næstu árum þegar þau framleiðslutæki, sem fjárfest hefur verið í, taka að skila sínu.

Á síðasta áratug hefur mikil breyting orðið á því hvernig vergar þáttatekjur skiptast á milli vinnuafls og fjármagns. Við upphaf þess tímabils námu laun og launatengd gjöld um 60% af vergum þáttatekjum, en afgangurinn rann til eigenda fjármagns. Við lok tímabilsins hafði hlutur launþega vaxið í 70%. Fastlega má gera ráð fyrir að

Þessi hlutdeild eigi eftir að dragast aftur saman á næstu árum, bæði vegna þess að launakostnaður mun væntanlega minnka, en einnig vegna þess að þá fara fjárfestingar síðustu ára að segja til sín í formi meiri hagnaðar.

Á undanförnum árum hafa heimilin í landinu aukið neyslu sína á varanlegum neysluvörum og útgjöld vegna ferðalaga og ýmissar þjónustu. Þessi útgjöld hafa nú þegar dregist verulega saman og munu á næstu árum líklega haldast mun minni en þau voru áður.

Fjárfestingar atvinnugreina á föstu verðlagi jukust mikið hin síðustu ár. Þær námu 116 milljörðum kr. árið 2002, en voru komnar í 370 milljarða kr. árið 2006. Þær drógust síðan aftur saman næstu tvö árin og voru ekki nema 211 milljarðar kr. árið 2008. Mikið hefur einnig verið byggt á síðustu árum. Fjárfestingar í íbúðarhúsnæði námu 50-60 milljörðum kr. árlega á tímabilinu 2001-2003, en höfðu nær tvöfaldast árið 2007 og svöruðu þá til 103 milljarðar kr. Árið 2008 námu þær 81 milljarði kr. Fjölgun nýbygginga hefur m.a. leitt til þess að skuldastaða almennings hefur versnað. Sérstaklega jukust skuldir vegna íbúðarhúsnæðis mikið á árunum 2003-2006 þegar bankarnir tóku að keppa við opinbera aðila og lífeyrissjóði á þessum markaði. Um 6% heimila í landinu eru nú talin skulda meira en nemur virði eigna þeirra og þessi hópur ber tæplega 20% af heildarskuldunum. Aftur á móti eru um 60% heimila með borð fyrir báru og skulda minna en þau eiga. Verð á húsnæði hefur lækkað undanfarna mánuði og gert er ráð fyrir áframhaldandi lækkun íbúðaverðs. Það getur leitt til þess að hlutur margra í eignum sínum rýrni enn frekar.

Afkoma ríkisins var erfið lengi framan af tíunda áratugnum, enda var hagkerfið þá staðnað, en hefur undanfarin ár verið fremur góð. Þannig var 57-73 milljarða kr. afgangur á ríkisrekstri á árunum 2005-2007. Í fyrra voru gjöld aftur á móti 191 milljarði kr. hærrí en tekjur. Tekjur ríkisins jukust úr 252 milljörðum kr. árið 1990 í 509 milljarða kr. árið 2007, en féllu svo aftur í 477 milljarða kr. árið eftir. Gjöld ríflega tvöfölduðust og fóru úr 280 milljörðum kr. árið 1990 og í 669 milljarða kr. árið 2008. Gjöld á hvern íbúa jukust um 32% að raungildi á árunum 1990-2007, en það svara til 1,6% raunaukningar á hverju ári.

Eðlilegt er að tekjur vaxi þegar vel árar, en meiri athygli vekur hversu illa gengið hefur að halda aftur af útgjaldaaukningu ríkis á undanförunum árum. Ein skýring á því hversu illa hefur gengið að hemja útgjöld ríkisins eru ýmsir misbrestir í framkvæmd fjárlaga, sem Ríkisendurskoðun hefur oftsinnis haft orð á. Í skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga árið 2007 er m.a. rætt um virðingarleysi fyrir bindandi fyrirmælum og almennt agaleysi í rekstri fjölmargra stofnana, auk misræmis í ákvörðunum fjárveitingarvalds og framkvæmdavalds, þar sem



forstöðumenn og ráðuneyti taki sér iðulega vald til að auka umfang opinberrar þjónustu umfram lögbundnar heimildir (Ríkisendurskoðun, 2008). Slík vettlingatök munu tæpast duga á þeim erfiðleikaárum sem framundan eru.

Skattar á einstaklinga og fyrirtæki hafa verið lækkaðir undanfarin ár, sérstaklega á tímabilinu 2003-2007. Skattleysismörk lækkuðu allt til ársins 2002, einkum vegna þess að persónuafsláttur einstaklinga lækkaði að raunvirði, en hafa hækkað aftur undanfarin ár. Á árunum 1993-2006 dró úr tekjujöfnunarhlutverki skattkerfisins, en frá árinu 2007 var persónuafsláttur bundinn við vísitölu. Lægri laun hátekjufólks og lægri fjármagnstekjur, ásamt hærra skatthlutfalli í staðgreiðslu og tilkomu hátekjuskatts, mun líklega draga úr ójöfnuði tekna á næstu árum.

Skattar á fyrirtæki hafa lækkað mikið undanfarin 15 ár. Tekjuskattshlutfall er lágt miðað við önnur OECD lönd og skattar á hreina eign fyrirtækja, sem og einstaklinga, voru afnumdir árið 2005.

Hagstjórn síðasta áratugar einkenndist öðru fremur af togstreitu á milli stjórnar peningamála annars vegar og opinberra fjármála hins vegar. Mikið innstreymi erlends fjármagns, m.a. vegna stóriðjuframkvæmda, styrkti gengi krónunnar og slaki í opinberum fjármálum varð til þess að Seðlabanki Íslands stóð nær einn að aðgerðum til að draga úr þenslu. Þær aðgerðir – stighækkandi stýrivextir – urðu hins vegar til þess að styrkja gengi íslenskrar krónu enn frekar og gera erlendar lántökur enn fýsilegri kost. Aðhaldsleysi í ríkisfjármálum og illa tímasettar skattalækkanir urðu til að auka enn á þenslu í hagkerfinu og sterk staða krónu gerði bönkunum mögulegt að bjóða almenningi og fyrirtækjum erlend lán. Innkoma bankanna á markað fyrir íbúðarhúsnæði og hækkun lánshlutfalls hjá íbúðarlánasjóði átt stóran þátt í að kynda undir verðhækkunum á húsnæði. Nauðsynlegt hefði verið fyrir ríki og sveitarfélög að leggjast einnig á árarannar með Seðlabanka, og ljóst má vera að mun betra samspil verður að ríkja á milli stjórnar peningamála og fjármála ríkis og sveitarfélaga í framtíð. Tekið skal þó fram að í góðærinu voru að sönnu greiddar niður erlendar skuldir og það svigrúm sem þannig skapaðist til lántöku erlendis mun koma ríkinu afar vel á næstu árum.

Íslendingar hafa notið umtalsverðra efnislegra lífsgæða á undanförunum árum. Hluti þessara lífsgæða hafa verið fjármagnaðar með skuldsetningu og í ljósi þess að heildargreiðslubyrðin var íþyngjandi fyrir fjárhag heimila 45% Íslendinga árið 2007 má ætla að hún sé verulegur baggi fyrir fólk í kjölfar bankahrunsins auk þess sem húsnæðiskostnaður er orðinn þyngri baggi fyrir fleiri heimili en hann var árið 2007.

Líkt og hjá öðrum þjóðum hefur ójöfnuður aukist. Sérstaða Íslands felst í því að ójöfnuðurinn hefur aukist hraðar hér en í öðrum löndum. Þróunin hefur einkenst

af því að ráðstöfunartekjur tekjuhæstu hópa hækkuðu langt umfram aðra hópa í Þjóðfélaginu. Á sama tíma drógust lægri tekjuhópar aftur úr. Raunar er þessi aukning ein sú mesta sem hefur átt sér stað í hinum vestræna heimi. Nýlegar rannsóknir benda til að ýmis félagsleg vandamál séu fylgikvillar mikils ójöfnuðar til lengri tíma litið. Því er mikilvægt að stjórnvöld móti framtíðarstefnu um skiptingu gæða samfélagsins.

Íslendingar hafa náð góðum árangri á mörgum sviðum velferðar. Fátækt hefur til dæmis verið með minnsta móti á Íslandi á undanförunum árum ef við berum okkur saman við hin OECD ríkin. Hinsvegar er fátækt tíðari á meðal einstæðra foreldra en annarra hópa, auk þess sem barnafátækt hefur lengi verið meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Annað sem veldur áhyggjum er fjölgun öryrkja, mikil notkun geðdeyfðarlyfja og mikil aukning geðlyfjanotkunar á undanförunum árum. Einnig benda tölur um lífsánægju til þess að áherslur undanfarinna ára hafi ekki orðið til þess að auka ánægju Íslendinga með líf sitt og að framkvæmdir undanfarinna ára og vaxandi neysluhyggja hafi haft neikvæð áhrif á umhverfið.

Fjárfesting í menntun er í senn forsenda hagsældar þjóða og velferðar einstaklingsins. Brottfall hefur lengi verið vandamál í íslenskum framhaldsskólum og afleiðingin er sú að Ísland er í hópi þeirra OECD ríkja sem eru með hvað lægst hlutfall íbúa sem hafa lokið stúdentsprófi. Þrátt fyrir það eru Íslendingar rétt fyrir ofan meðaltal OECD ríkjanna þegar kemur að þeim sem ljúka háskólamenntun. Það má túlka þannig að háskólamenntun þjóðarinnar sé ekki sérlega ábótavant þó hún geti vart talist sérstakur styrkur hennar heldur. Það er hinsvegar ljóst að ef ætlunin er að halda áfram á sömu braut og nota fræðilegt háskólanám til að hækka menntunarstig þjóðarinnar verður efla framhaldsskólastigið. Ástæðan er sú að það er ósennilegt að mikið hærra hlutfall stúdenta skili sér inn í háskólana, því verður að fjölga þeim sem ljúka stúdentsprófi í hverjum árgangi.

Í dag eru starfræktir 7 skólar sem taldir eru til háskóla að hluta eða að öllu leyti, en það má vera ljóst að fjöldi íbúa á hvern háskóla er óvída lægra en á Íslandi. Þessi mikla fjölgun háskóla hefur m.a. verið borin áfram af aukinni aðsókn í háskólanám. Frá 1997 hefur fjöldi nemenda í háskólanámi á Íslandi rúmlega tvöfaldast. Þessi aukning hefur skilað sér á öllum námssviðum en þó meira á sumum en öðrum. Hlutfallslega mesta aukningin átti sér stað á sviði verkfræði, framleiðslu og mannvirkjagerðar, en nemendur voru 3,5 sinnum fleiri árið 2008 en þeir höfðu verið rúmum áratug fyrr. Mesta höfðatöluaukningin var hinsvegar á sviði félagsvísinda, lögfræði og viðskiptatengdra faga, en nemendum fjölgaði um tæp 160 prósent á milli 1997 og 2008. Hlutfall þeirra sem ljúka doktorsnámi er með því lægsta sem gerist á Íslandi, sem hlýtur að teljast áhyggjuefni. Þó ber að hafa í huga að framboð af rannsóknatengdu framhaldsnámi hefur aukist hratt á Íslandi á

undanförnum árum. Það er hugsanlegt að aðsókn í slíkt nám aukist við að fólk þurfi ekki að sækja það út fyrir landssteinana, en megin áhersla undanfarinna ára hefur verið á að byggja upp fræðilegt nám á háskólastigi fremur en að efla iðn-, tækni-, og starfsnám. Það þarf ekki að vera að það hafi verið misráðið ef markmiðið var að fylgja fordæmi t.d. Bretlands og Svíþjóðar og leggja áherslu á almenna þekkingu og mikinn sveigjanleika á vinnumarkaði.

Skýrsla OECD um framlag ríkja til menntamála sýnir að árið 2007 átti Ísland langhæst framlag til menntamála af OECD ríkjunum, eða 8% af VLF. Ísland hefur tekið þátt í PISA (*Programme for International Student Assessment*) rannsókn OECD frá upphafi þar sem metin er færni 15 ára nemenda við lok grunnskóla í lesskilningi, stærðfræði og náttúrufræði. Veruleg breyting hefur orðið á færni íslenskra nemenda frá árinu 2000, en ljóst er að frá 2000 til 2006 hefur lesskilningi íslenskra nemenda hrakað marktækt og frá 2003 til 2006 lækkaði stærðfræðikunnátta marktækt einnig. Frammistaða íslenskra nemenda í náttúrufræði hefur ekki breyst marktækt frá 2000 til 2006. Í stærðfræði hafa íslenskir nemendur staðið mun betur að vígi en í lesskilningi og hafa verið vel yfir meðaltali OECD ríkjanna. Kynjamunur hefur minnkað í öllum greinum frá árinu 2003 og er ekki marktækur 2006 í náttúrufræði og stærðfræði. Innan náttúrufræðinnar eru piltar marktækt betri í eðlis- og efnafræði en stúlkur hafa meiri þekkingu á vísindalegri aðferð. Piltar standa sig marktækt betur en stúlkur í náttúrufræði þegar þeir eru prófaðir með tölvuprófi.

Ef niðurstöður þeirra lífsgildakannana sem gerðar hafa verið á Íslandi eru teknar saman birtist sú mynd af Íslendingum að þjóðin leggi mikla áherslu á farsæl mannleg samskipti og nán sambönd, vini, samfélagslegt traust og velferð. Íslendingar hallast frekar í átt til nýnæmis en íhalds ef marka má EES, en kannanir benda til þess að þjóðin sé íhaldssamari en hin Norðurlöndin. Íslendingar segjast ekki leggja mikla áherslu á mikilvægi peninga og eigna og finnst mikilvægt að í framtíðinni verði lögð áhersla á þroska einstaklingsins, fjölskyldulíf og einfaldari lífshætti. Hins vegar voru Íslendingar beðnir árið 1990 um að forgangsraða nokkrum mögulegum samfélagslegum markmiðum sem bentu til hins andstæða. Þá settu Íslendingar mikilvægi þess að halda uppi miklum hagvexti ofar í forgangsroð en að vinna að manneskjulegra samfélagi. Munur er á körlum og konum þegar kemur að áherslu á peninga og hagvöxt, en karlar lögðu meiri áherslu þar á.

Lítið hefur þokast í að uppræta kynbundinn launamun síðustu árin. Einnig er ljóst er að talsvert skortir uppá jafna aðkomu karla og kvenna að hagstjórnar-ákvörðunum héraendis. Samkvæmt rannsóknnum eru konur í meirihluta allra þeirra þjóðfélagsþópa sem eru í hvað mestri hættu að lifa við fátækt. Konur á Íslandi búa

að nokkru leiti við lakara heilsufar en karlar. Vegna ólíkrar heilsufarslegrar stöðu kvenna og karla er nauðsynlegt að kynjasjónarmiðum verði fléttað saman við alla ákvarðanatöku er varða íslenskt heilbrigðiskerfi. Nauðsynlegt er að áhrif niðurskurðar í heilbrigðiskerfinu verði skoðuð með kynjasambættingu í huga til að koma í veg fyrir að skorið verði niður með þeim hætti að heilsufar kvenna bíði frekari hnekki.

Evrópusambandið vekur sérstaka athygli á stöðu innflytjendakvenna og telur fulla þörf á að málefnum þeirra sér gefinn sérstakur gaumur. Rannsóknir hafa sýnt að þær eru í aukinni hættu á að verða fyrir ofbeldi á heimilum sínum og spilar þar stóran þátt að þær hafa ekki sömu bjargráð og íslenskar konur, til að mynda stuðningsnet fjölskyldu.

Í því ferli sem nú fer af stað hérlendis vegna umsóknar Íslands um ESB aðild er mikilvægt að stjórnvöld hugi sérstaklega að jafnréttismálum, en Evrópusambandið lítur á það sem einn af lykilþáttunum í jafnréttisstefnu sinni að sjá til þess að öll lönd sem sækja um aðild að sambandinu hugi að þessum málefnum, verji fjármuna til þeirra og sýni fram á raunverulegan árangur í jafnréttisbaráttunni.

Á 10. áratug síðustu aldar hófust umtalsverðar umbætur á réttindastöðu samkynhneigðra. Hinsvegar felur það í sér allnokkra táknræna mismunun að enn skuli gilda sérstök lög um hjúskap samkynhneigðra, en lokaskrefið í því umbótaferli sem hófst árið 1992 hlýtur að felast í því að á Íslandi gildi ein hjúskaparlög fyrir alla.

Í skýrslu nefndar Evrópusambandsins um áhrif kreppunnar á kynin kemur fram að efnahagslæggðin mun hafa ólík áhrif á karla og konur. Það er því mikilvægt að á þeim sviðum þar sem staða kvenna og karla er ólík sé sérstaklega hugað að kynjasambættingu við stefnumótun og niðurskurð. Nefndin tiltekur 16 atriði sem nauðsynlegt er fyrir aðildarríki að huga að í viðbrögðum sínum við efnahagshruninu. Sem dæmi má nefna að allar stefnubreytingar ríkja verði með skipulögðum hætti skoðuð út frá áhrifum þeirra á jafnrétti í landinu og að gripið verði til aðgerða til að tryggja aðkomu kvenna að ákvarðanatöku um hagstjórn. Einnig að unnið verði gegn kynbundnum staðalmyndum um hefðbundna verkaskiptingu á heimilum og á vinnumarkaði til að koma í veg fyrir að þær ýkist og festist enn frekar í sessi á komandi árum.

Svo virðist sem dregið hafi úr trausti til tiltekinna stofnana á útrásartímabilinu svokallaða. Myndin er hinsvegar hvorki einhliða né afgerandi. Fyrir það fyrsta virðist sem að íslenska þjóðin hafi búið að traustum grunni félagslegra tengsla og trausts í samfélaginu, bæði til stofnana og á milli samborgara. Þá virðist hafa dregið úr tíðni afbrota í flestum brotaflokkum en þeir brotaflokkar þar sem tíðnin óx mátti

lesa sem merki um visst siðrof, þ.e. virðingarleysi fyrir fulltrúum ríkisvaldsins, og sem afleiðingu aukins ójafnaðar. Þá bar á vaxandi tortryggni í garð viðskiptageirans vegna spillingar á árunum 2005-2009.

Hvað varðar afleiðingar bankakreppunnar á félagsauð og traust þá er aðeins hægt að byggja niðurstöðuna á mjög takmörkuðum upplýsingum, en þær benda til þess að vissar stofnanir ríkisvaldsins hafi beðið mikinn álitshnekki. Það á þó ekki við um allar stofnanir og því ekki um ríkisvaldið sem slíkt. Þá benda tölur um breytingar á tíðni afbrota fyrir og eftir bankahrun ekki til þess að hér ríki almennt siðrof. Það er því ljóst að allt tal um almenna upplausn í íslensku samfélagi á ekki við rök að styðjast. Það þýðir þó ekki að íslenska þjóðin sé komin í var. Það eru nokkrir hlutir sem standa upp úr sem þarf að huga að. Það þarf að efla tiltrú almennings á stofnunum lýðræðisins og réttarkerfisins. Þá þarf að huga að umgjörð viðskiptalífsins til að draga úr grunsemdum um spillingu. Þá má leiða líkur að því að ef rannsóknin á bankahruninu gengur hratt, af niðurstaðan er trúverðug, og ef réttlætinu verður fullnægt, þá muni það verða til þess að efla traust á stofnunum ríkisins.

Að lokum þurfa stjórnvöld að vera meðvituð um að fólk þarf ástæður til að færa stórar fórnir. Á tímum sem þessum er mikilvægt sem aldrei fyrr að stjórnámálamenn úr öllum flokkum veiti þjóðinni forystu og móti framtíðarsýn sem hægt er að ná samstöðu um, eitthvað sem gefur þeim fórnunum sem íslenska þjóðin verður að færa gildi því án þess er hætt við að umræðan leiti í neikvæðan farveg.

## 3. STAÐA Á ALÞJÓÐAVETTvangi

### 3.1. Inngangur um Ísland í alþjóðasamfélaginu 1989-2009

Þegar þetta er skrifað, í september 2009, eru rétt 20 ár frá því að fyrstu sýnilegu brestirnir komu í jártjaldið, sem legið hafði um Evrópu þvera í nærri því hálföld. Hinn 10. september 1989 opnuðu ungversk stjórnvöld landamærin við Austurríki, sem þúsundir Austur-Þjóðverja nýttu sér til að komast vestur. Tveimur mánuðum síðar féll Berlínarmúrinn og jártjaldið þar með. Innan við fimmtán árum eftir þessa atburði ársins 1989 voru flest fyrrverandi leppríki Sovétríkjanna í Mið- og Austur-Evrópu gengin bæði í Atlantshafsbandalagið og Evrópusambandið. Aðeins fimm árum eftir atburði haustsins 1989 höfðu þar að auki flest fyrrverandi bandaglslönd Íslands í Fríverslunarsamtökum Evrópu, EFTA, samið um inngöngu í ESB. Það varð því gríðarmikil uppstökkun á skipan milliríkjatengsla í álfunni á þessu tímabili. Sú uppstökkun hefur að sjálfstöðu líka haft mikil áhrif á stöðu Íslands á alþjóðavettvangi.

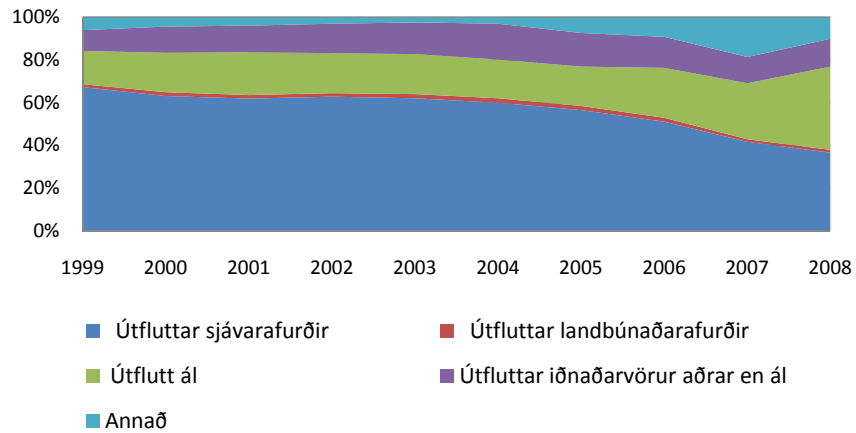
Strax á fyrstu árunum eftir lýðveldisstofnun voru hornsteinar íslenskrar utanríkisstefnu lagðir, sem síðan áttu eftir að haldast nær óbreyttir í hartnær hálföld. Þeir voru þessir helstir: Aðild að Sameinuðu þjóðunum, stofnaðild að NATO og OEEC (síðar OECD), varnarsamstarfið við Bandaríkin og virk þátttaka í norrænu samstarfi. Vegna þess hve skipan alþjóðamála í okkar heimshluta var í föstum skorðum allan kaldastríðstímamann var fátt sem knúði á um endurskoðun utanríkisstefnunnar – fyrr en jártjaldið féll og kalda stríðinu lauk. Við þau miklu umskipti urðu ekki aðeins fyrrverandi Austantjaldslöndin að endurskoða frá grunni stöðu sína í alþjóðakerfinu. Það urðu líka þjóðirnar í vestri að gera; fyrir Ísland fólst mesta breytingin í snarminnkuðu hernaðarmikilvægi landsins, sem varð til þess að strax snemma á tíunda áratugnum fór að bera á vilja hjá ráðamönnum í Washington til að draga mjög úr umsvifum bandaríska herliðsins hér á landi, og þrýstingi á evrópsku NATO-þjóðirnar, Íslendinga þar meðtalda, að leggja virkari skerf til NATO-samstarfsins. Það var ekki lengur nóg fyrir Íslendinga að leggja fram aðstöðu fyrir erlenda herstöð.

#### 3.1.1. Viðskipti Íslands við útlönd

Íslendingar eru háðir viðskiptum við útlönd af augljósum ástæðum. Það sést glögg af þeirri staðreynd að umfang útflutnings og innflutnings er um þriðjungur af landsframleiðslu hvort um sig. Innflutningur Íslendinga er margs konar, bæði neysluförur og fjárfestingarvörur. Útflutningurinn er fábrotnari, sé litið til fjölda vörutegunda. Ál og sjávarafurðir eru veigamestu útflutningsvörur Íslendinga en á síðasta ári nam útflutningur á áli, mælt í verðmætum um 39% af heildarútflutningi en hlutfall sjávarafurða var tæplega 37%. Á meðfylgjandi mynd 3.1.1 sést vel hver

Þróunin hefur verið í samsetningu útflutnings á síðasta áratug eða svo. Hlutfallslegt vægi útflutnings á áli hefur vaxið í kjölfar aukinnar framleiðslu.

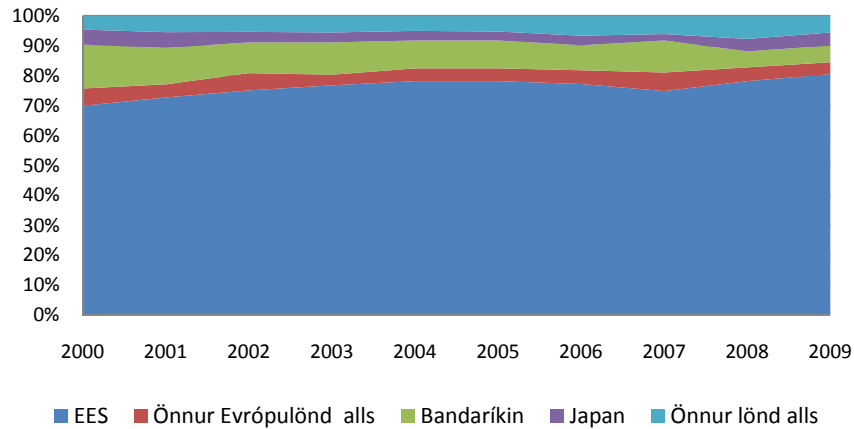
**Mynd 3.1.1 Útflutningur eftir helstu vöruflokkum**



Hafa ber í huga að hér er um hlutfallstölur að ræða. Þannig hefur útflutningsverðmæti annarra greina en stóriðju ekki endilega farið lækkandi. Ætla mætti að myndin sýni glögglega hve fábreyttur útflutningur þjóðarinnar er, sé litið til vöruflokka þar sem tæplega 80% hans er annað hvort ál eða sjávarútvegur. Þá ber til þess að líta að sjávarútvegurinn skapar okkur í raun ekki svo einsleita útflutningsvöru þrátt fyrir að allt sé dregið úr sama sjónum. Bæði er tegundafjölbreytni nokkur og vinnsluaðferðir ólíkar, auk þess sem sjávarafurðir eru seldar á ýmsa markaði. Það þýðir að sveiflur eru minni í útflutningsverðmæti en ef einungis væri um að ræða eina afurð.

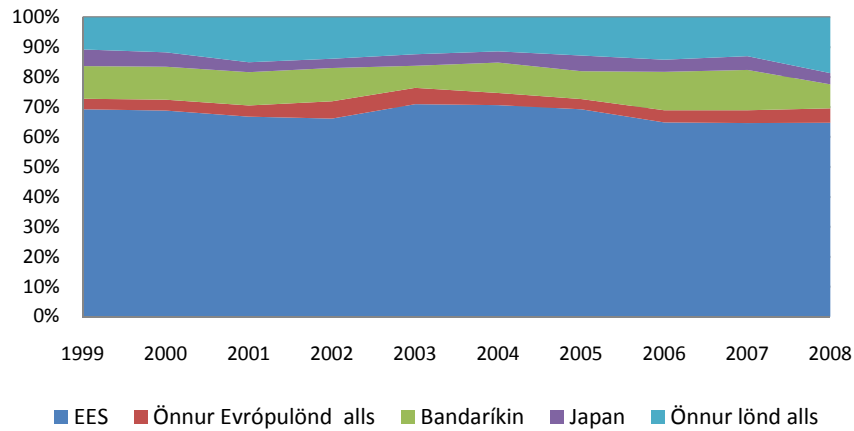
Á myndinni 3.1.2 hér að neðan sést hvert Íslendingar selja aðallega framleiðsluvörur sínar. Á síðasta áratug hefur hlutfallslegt vægi EES-svæðisins aukist en hlutfallslegt vægi útflutnings til Bandaríkjanna hefur dregist saman. Fyrir um áratug fór um 70% útflutningsins til EES-landanna en það hlutfall er nú komið upp í um 80%. Þessi þróun skýrist af því að Íslendingar eru hluti af innri markaði EES-svæðisins og því ekki óeðlilegt þótt viðskiptin beinist þangað.

**Mynd 3.1.2 Útflutningur Íslendinga eftir svæðum (hlutfall)**



Sé litið til innflutningsins fæst dálítið önnur mynd. Þrátt fyrir að hlutfall innflutnings frá EES-svæðinu sé hátt, eða um 65% af heildinni, verður ekki séð að það hlutfall hafi farið hækkandi heldur þvert á móti. Þrátt fyrir að dregið hafi nokkuð úr hlutfallslegu vægi innflutnings frá Bandaríkjunum allra síðustu ár er það hlutfall nokkuð stöðugt. Innflutningur frá öðrum löndum fer vaxandi og munar þar mestu um löndin í Austur-Asíu.

**Mynd 3.1.3 Innflutningur Íslendinga eftir svæðum (hlutfall)**



Ástæðu þessarar þróunar er vafalítið að finna í auknu vægi þjóða Austur-Asíu í heimsviðskiptum almennt og svokallaðri hnattvæðingu. Sama þróun hefur átt sér stað víðast hvar í hinum vestræna heimi.



## 3.2. Tengslin við næstu grannríki

### 3.2.1. Norðurlönd

Allt frá því Ísland varð fullvalda ríki hafa nán tengsl við hin Norðurlöndin markað einn höfuðhornstein íslenskrar utanríkisstefnu. Segja má að það að vera hluti af hinni „norrænu þjóðafjölskyldu“ hafi markað „heimahöfn“ Íslands í alþjóðakerfinu.

Einna auglýsingast hefur þetta komið fram í því hvernig Ísland hefur kosið að starfa innan Sameinuðu þjóðanna. Hin Norðurlöndin hafa allt frá stofnun SP verið mjög virk í starfi samtakanna - þau eru t.a.m. meðal stærstu fjárveitenda til vissra undirstofnana SP eins og UNICEF og UNIFEM. Sem hluti af hinni „norrænu blokk“ innan SP hefur Ísland verið sýnilegra í starfi stofnunarinnar og meira á rödd Íslands hlustað en ella væri. Þetta kom glögglega fram í tengslum við framboð Íslands til setu í Öryggisráði SP 2009-2010, sem var kynnt sem sameiginlegt norrænt framboð.

Skoðanakannanir á Norðurlöndum hafa sýnt að þetta samstarf nýtur meiri stuðnings almennings en nokkurt annað alþjóðasamstarf. Að því er fullyrt er í nýjstu skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis „kom (þessi) norræna samstaða berlega í ljós í kjölfar fjármálahrunsins og hafa Íslendingar fundið fyrir miklum stuðningi af hálfu hinna Norðurlandanna, bæði frá almenningi og stjórnvöldum sem hafa veitt Íslendingum bæði fjárhagslegan og pólitískan stuðning“ (Össur Skarphéðinsson, 2009).

Þó settu öll þjóðþing hinna Norðurlandanna fjögurra það skilyrði fyrir afgreiðslu umsaminna gjaldeyrislána til Íslands að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF) afgreiddi næsta áfanga síns láns samkvæmt efnahagsáætlun sjóðsins og íslenskra stjórnvalda. Fyrir liggur að hann gerir það ekki fyrr en Icesave-deilan er endanlega til lykta leidd, sem þýðir í raun að kröfur Breta og Hollendinga um íslenska ríkisábyrgð fyrir innistæðutryggingum breskra og hollenskra sparifjáreigenda, sem áttu fé á Icesave-hávaxtareikningum Landsbankans, hafa verið uppfylltar. Þessa skilyrðingu norrænu frændþjóðanna fyrir fjárhagsaðstoðinni við Ísland hafa sumir gagnrýnt, þar á meðal hin norsk-franska Eva Joly, fyrrverandi rannsóknardómari í Frakklandi, Evrópuþingmaður og ráðgjafi sérstaks saksóknara í bankahrúnmálum á Íslandi (Eva Joly, 2009; Joly, 2009).

Hvað sem líður slíkri gagnrýni á framgöngu Norðurlandanna gagnvart Íslandi frá því bankahrúnið varð haustið 2008 þá er engum blöðum um það að fletta að nánustu bandamenn Íslands eru norrænu frændþjóðirnar. Þessi samstaða kemur einnig fram í nánu norrænu samráði á sviði utanríkismála þrátt fyrir mismunandi aðild einstakra Norðurlanda að mikilvægustu stofnunum Evrópu, eins og ESB og NATO.

Nýlegt dæmi um vilja til að styrkja enn frekar samstarfið á þessu sviði, ekki síst að því er varðar málefni Norðurslóða, er þegar utanríkisráðherrar Norðurlandanna fólu Thorvald Stoltenberg, fyrrverandi utanríkis- og varnarmálaráðherra Noregs, árið 2008 það verkefni að gera tillögur um nánara samstarf Norðurlandanna á sviði utanríkis- og öryggismála. Skýrsla Stoltenbergs var kynnt á utanríkisráðherrafundi Norðurlandanna í Osló 9. febrúar 2009 (Össur Skarphéðinsson, 2009). Í skýrslunni er horft til næstu 10-15 ára og lagðar fram þrettán tillögur um nánara samstarf Norðurlandanna. Í fyrsta lagi er um að ræða tillögur sem varða beinlínis hernaðarlegt samstarf. Í öðru lagi eru einstakar ólíkar tillögur sem varða samfélagsvarnir, eins og varnir gegn stafrænni árás á borgaraleg kerfi og stofnun norrænnar viðbragðsveitar til að liðsinna Sameinuðu þjóðunum við að koma á friði þar sem róstur verða. Þessi síðasta tillaga gæti fallið vel að störfum og framlagi Íslensku friðargæslunnar. Í þriðja lagi er flokkur tillagna sem allar varða aukið mikilvægi heimskautasvæðanna og samnorræn viðbrögð vegna þeirra breytinga sem þar eiga sér stað.

Sú tillaga sem vakið hefur hvað mesta eftirtekt hér á landi er tillaga sem snýr sérstaklega að þátttöku allra Norðurlandanna í loftrýmisgæslu á Íslandi. Tillagan, sem helgast af sameiginlegum hagsmunum Norðurlandanna af auknu eftirliti í kringum Ísland vegna aukins áhuga á norðurslóðum, gerir ráð fyrir að Norðurlöndin beri ábyrgð á einu loftrýmisgæslutímabili innan áætlunar Atlantshafsbandalagsins um loftrýmisgæslu yfir Íslandi. Tillagan gerir ráð fyrir að loftrýmifeftirliti verði komið á í áföngum og fyrst verði þátttaka Norðurlandanna í varnaræfingunni Norður-Víkingur skoðuð. Það nýstárlega við þessa tillögu er að Svíþjóð og Finnland, sem ekki eiga aðild að NATO, myndu samkvæmt henni stíga skrefinu lengra í sambættingu við bandalagið. Finnar hafa síðan hafnað hugmyndinni fyrir sitt leyti (Guðjón Helgason, 2009). Almenn séð hefur samstarf Norðurlandanna á sviði hefðbundinna varnar- og öryggismála farið vaxandi.

Ýmsir norrænir stjórnmalaleiðtogar, einkum og sér í lagi innan norrænu ESB-ríkjanna, hafa lýst þeirri skoðun sinni að norrænt samstarf ætti heima innan ESB, þ.e. að best væri að öll Norðurlöndin gerðust aðilar að sambandinu (sjá t.d. Ellemann-Jensen, 2002). Það má reyndar segja að það sé mesta furða hversu öflugt norrænt samstarf hefur þrátt fyrir allt haldist eftir að fjölmennustu Norðurlöndin þrjú voru gengin í ESB. Eftir að það gerðist við inngöngu Finnlands og Svíþjóðar árið 1995 hefur áherslan í norrænni samvinnu færst mikið frá hefðbundnu milliríkjasamstarfi Norðurlandanna yfir í meiri áherslu á samráð um alþjóðamál, einkum mál sem tengjast hnattvæðingunni, loftslagsbreytingum og fleiru í þeim dúr. Norrænu ESB-ríkin þrjú hafa lagt áherslu á að styrkja stöðu Norðurlandanna innan ESB og nánari samvinnu til austurs, við Eystrasaltsríkin sérstaklega. Á

tímabilinu 2005-2006 var starfsemi norrænu samstarfsstofnananna Norrænu ráðherranefndarinnar og Norðurlandaráðs endurskoðuð. Hún leiddi til áður nefndrar áherslu á að stilla saman strengi í málum sem efst eru á baugi í alþjóðastjórn málum. Samstarfið hefur reynst Íslendingum og Norðmönnum mikilvægur vettvangur til að fylgjast með þróun mála á vettvangi ESB, þar sem íslenskir og norskir ráðamenn hafa engan formlegan aðgang að pólitískum stofnunum sambandsins, sem þó taka mjög margar ákvarðanir sem varða EES-ríkin Ísland og Noreg.

Íslendingar leita enn í miklum mæli í menntun og störf á hinum Norðurlöndunum. Sést það meðal annars á þeim straumi fólks sem legið hefur einkum til Noregs, Svíþjóðar og Danmerkur frá því bankahrunið varð hér á landi. Samkvæmt tölum Hagstofunnar fluttu yfir 1.000 Íslendingar til Noregs á fyrri helmingi ársins 2009, aðallega til að sækja þangað atvinnu.

### *Færeyjar, Grænland*

Næstu grannþjóðir Íslendinga eru Færeyingar og Grænlandingar, en tengslin eru öllu nánari við Færeyinga enda eru þeir sú þjóð sem skyldust er Íslendingum að ætt og uppruna, menningu og tungu. Færeyingar hafa ítrekað sýnt frændrækni sína í garð Íslendinga í verki, til að mynda með því að veita Seðlabanka Íslands rausnarlegt gjaldeyrslán í kjölfar bankahrunsins hérlendis.

Færeyingar eru enn háðari fiskveiðum um afkomu sína en Íslendingar, en til þess er að rekja ástæðuna fyrir því að Færeyingar hafa staðið utan við Evrópusambandið allt frá því „móðurlandið“ Danmörk gekk í það árið 1973. Grænlandingar gengu úr ESB árið 1986, að undangenginni allsherjaratkvæðagreiðslu þar í landi, en til hennar var efnt í tilefni af því að árið 1983 hafði sameiginleg fiskveiðistefna ESB tekið á sig skýrari mynd, sem var Grænlandingum ekki að skapi. Jafnhliða umræðu um hvort lengra skuli fetað í átt til fulls sjálfstæðis hefur einnig farið fram umræða í Færeyjum á síðustu árum um kosti og galla þess að ganga í ESB. Þar sem Færeyjar eiga hvorki aðild að ESB né EES-samningnum njóta þeir óhagstæðari kjara en Íslendingar fyrir markaðsaðgang sjávarafurða sinna á innri markaði Evrópu. Færeyska landstjórnin hefur sett stefnuna á aðild að EFTA og EES, en þar sem Færeyjar eru ekki fullvalda ríki hefur af hálfu EFTA ekki komið til greina að verða við þeirri ósk fram til þessa. Íslensk stjórnvöld hafa stutt þessa umleitan Færeyinga á vettvangi EFTA-ríkjanna.

Fríverslunarsamningur Íslands og Færeyja (Hoyvíkur-samningurinn) tók gildi 1. nóvember 2006. Hvað gildissvið varðar er samningurinn víðtækasti viðskiptasamningur sem Ísland hefur gert. Markmið hans er að koma á fót sameiginlegu efnahagssvæði á yfirráðasvæðum Íslands og Færeyja. Í kjölfar

samningsins var opnuð aðalræðisskrifstofa Íslands í Færeyjum um vorið 2007. Um er að ræða fyrstu sendiskrifstofu erlends ríkis sem opnuð hefur verið í Færeyjum. Síðar sama ár opnuðu Færeyingar ræðisskrifstofu á Íslandi. Færeyjar eru mikilvægur markaður fyrir ýmsar íslenskar vörur og íslensk fyrirtæki. Auk þess að stuðla að auknum viðskiptum milli landanna skapar samningurinn umgjörð um aukna samvinnu á ýmsum sviðum. Samningurinn hefur þegar leitt til aukins samstarfs, t.d. á sviði heilbrigðismála (Össur Skarphéðinsson, 2009). Gangi Ísland í ESB fellur Hoyvíkursamningurinn úr gildi og Ísland verður þess í stað aðili að öllum viðskiptasamningum ESB við ríki utan sambandsins.

Ný sjálfstjórnarlög tóku gildi á Grænlandi í júní 2009. Með nýju lögum, sem tóku við af heimastjórnarlögum frá 1979, er vald stjórnvalda í Nuuk aukið til muna, þótt Grænland sé eftir sem áður hluti af danska konungsríkinu. Grænlandi landsjóðurinn fær enn stóran hluta tekna sinna af dönsku fjárlögum. En tekin eru af tvímæli um að arðurinn af auðlindum í grænlandskri lögsögu skuli renna til Grænlandinga. Þetta skiptir miklu því námu- og olíuvinnsla kann í framtíðinni að verða þjóðinni mikil tekjulind. Samkvæmt nýju sjálfstjórnarlögum munu Grænlandingar geta ákveðið í þjóðaratkvæðagreiðslu að gerast fullvalda þjóð og standa þar með alfrjáls á eigin fótum. Í þessari breyttu stjórnskipan Grænlands felast tækifæri til frekara samstarfs Grænlandinga og Íslendinga. Íslenskir verktakar eru nú þegar umsvifamiklir á Grænlandi, m.a. við byggingu stærsta vatnsorkuverisins sem reist hefur verið í landinu til þessa.

### 3.2.2. Bretland

Fyrir utan Grænland og Færeyjar, sem enn eru hluti af danska konungsríkinu, er ekkert land landfræðilega nær Íslandi en Stóra-Bretland – um 800 kílómetrar eru milli suðausturstrandar Íslands og norðurstrandar Skotlands, en um 1.000 kílómetrar eru í loftlínu milli Íslands og Noregsstranda. Hin landfræðilega nálægð og þau sögulegu tengsl á sviðum viðskipta og menningar sem af henni leiðir valda því að næst á eftir Norðurlandþjóðunum eru Bretar tvímælalaust sú þjóð sem Íslendingar eru tengdastir. Samskipti Íslendinga við Breta hafa hins vegar ætíð verið, eðli máls samkvæmt, annars eðlis en tengslin við norrænu frændþjóðirnar. Eftir lýðveldisstofnun hafa hin síðarnefndu að mestu verið á jafningjagrunni, en því er fjarri því þannig háttað í samskiptum „litla Íslands“ við Bretaveldi. Þar hefur gengið á ýmsu.

Hernám Breta á Íslandi í maí 1940 markaði þáttaskil í sögu landsins. Hin yfirlýsta hlut- og gunnfánaletisstefna, sem mörkuð hafði verið þegar fullveldinu var náð eftir fyrri heimsstyrjöld, dugði skammt þegar „jarðar stríð“ dunaði aftur á hafinu í kring um landið. Vera tugþúsunda breskra hermanna á landinu og allar framkvæmdirnar sem henni fylgdu höfðu djúpstæð áhrif á íslenskt samfélag. Það

var svo fyrir tilstilli þríhliða viðræðna Breta, Íslendinga og Bandaríkjamanna sem bandarískir hermenn leystu þá bresku af hólmi áður en Bandaríkin hófu formlega þátttöku í stríðinu. Hundruð íslenskra sjómanna týndu lífi á stríðsárunum við að sigla um kabátaslóðir með fisk til Bretlandseyja. En fyrir vikið hrannaðist upp gjaldeyris á Íslandi sem hjálpaði þjóðinni að koma efnahagslega undir sig fótunum eftir stríð. Sú viðleitni, að treysta efnahagslegar stoðir lýðveldisins, leiddi síðan til alvarlegustu árekstranna sem Ísland hefur nokkru sinni lent í við nokkurt ríki, þ.e. þorskastríðanna við Breta. Þar er jafnframt að finna eina dæmið um að svo alvarlega hafi slettst upp á venskapinn milli aðildarþjóða Atlantshafsbandalagsins að til tímabundinna slita stjórnmalasamskipta kæmi, en það gerðist þegar deilurnar um útfærslu efnahagslögsögunnar í 200 mílur stóðu sem hæst árið 1976.

Þegar þorskastríðin voru að baki færðust samskipti Íslands og Bretlands fljótlega í samt lag – það leið ekki á löngu uns Bretland var aftur orðinn stærsti markaðurinn fyrir íslenskar sjávarafurðir. Viðskiptatengslin efldust, ferðamannastraumur milli landanna jókst og æ fleiri Íslendingar sóttu nám við breska háskóla. Áhrif breskra stjórn mála á íslensk stjórn mála voru líka augljós – til að mynda átti „Járnfrúin“ Margaret Thatcher, sem var forsætisráðherra Breta 1979-1990, sér ófáa aðdáendur hér á landi, þar á meðal í þáverandi framtíðarforystusveit Sjálfstæðisflokksins (í „Eimreiðarhópnum“ svonefnda). Áhrifa „Thatcherismans“ gætti tvímælalaust í efnahagsstefnunni sem ríkisstjórnir Davíðs Oddssonar fylgdu á tíunda áratugnum og fram yfir aldamót. Eins létu allmargir Íslendingar sig bresk stjórn mála miklu varða þegar „Nýi Verkamannaflokkurinn“ undir forystu Tony Blair og Gordon Brown komst til valda í Bretlandi árið 1997.

Bresk umræða um málefni Evrópusambandsins hefur líka tvímælalaust haft mikil áhrif á þróun þeirrar umræðu hérlendis. Að Bretland, stærsti markaðurinn fyrir íslenskar útflutningsvörur, skyldi ekki gerast aðili að evrópska myntbandalaginu vó þungt í röksemdafærslu þeirra sem töldu ekkert knýja á um að Ísland gengi lengra í þátttöku í Evrópusamrunanum en orðið væri með EES-samstarfinu. Með öðrum orðum: hefðu Bretar (og Danir og Svíar) líka tekið upp evruna hefði sú mynt strax við stofnun hennar (1999/2002) haft yfirgnæfandi vægi í útflutningsviðskiptum Íslands, sem hefði gert efnahagslegu rökin fyrir inngöngu Íslands í ESB þungvægari strax þá.

Þegar „útrás“ íslenskra fjármála- og athafnamanna hófst fyrir alvöru eftir einkavæðingu bankanna 2002-2003 beindist hún fyrst og fremst að Bretlandi og Danmörku.

Í maí 2008 gerðu íslensk stjórnvöld samkomulag um samstarf á sviði öryggis- og varnarmála við Bretland. Áður hafði verið gert svipað samkomulag við Noreg og

Danmörku. Einkum hefur, af Íslands hálfu, verið lögð áhersla á aukið samstarf um öryggismál á norðurslóðum.

### **Vík milli vina**

Það varð þó ekkert af því að sveit úr breska flughernum sinni hér loftrýmiseftirliti, sem til hafði staðið síðla árs 2008. Össur Skarphéðinsson, sem þá gegndi embætti utanríkisráðherra í fjarveru Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, lét svo ummælt í fjölmiðlum að það myndi „misbjóða íslensku þjóðarstolti“ ef breskir hermenn kæmu til dvalar á Íslandi eftir það sem á undan væri gengið (Þóra Kristín Ásgeirsdóttir, 2008), en þar átti hann við framgöngu breskra stjórnvalda í bankahruninu í október. Sú ákvörðun Breta að beita íslensk fyrirtæki og íslenska ríkið hryðjuverkalögum hinn 8. október 2008 var álitin mjög skaðleg og jafnvel fjandsamleg ráðstöfun gagnvart bandamanni og vinaþjóð í vanda. Samningur milli ríkisstjórna landanna um uppgjör innistæðutrygginga fyrir þá u.þ.b. 300.000 Breta sem áttu innistæður á Icesave-reikningum Landsbankans í Bretlandi var undirritaður í júní og lög um ríkisábyrgð á skuldinni – sem samsvarar um 40 prósentum af landsframleiðslu Íslands – voru afgreidd með fyrirvörum og við búshaldaglamur mótmælenda í lok ágúst.

Þegar þetta er skrifað liggja ekki fyrir formleg viðbrögð breskra og hollenskra stjórnvalda við fyrirvörum þeim sem Alþingi ákvað að setja sem skilyrði fyrir ríkisábyrgðinni á Icesave-skuldunum. Enn um sinn virðist ekki séð fyrir endann á langtímaafleiðingum „Icesave-deilunnar“ á tvíhliða samskipti landanna og tengsl þjóðanna tveggja yfirleitt. En bresk stjórnvöld hafa sýnt ákvörðun íslenskra stjórnvalda um að sækja um aðild að Evrópusambandinu mikinn stuðning. Af því má álykta að bresk stjórnvöld telji það samskiptum landanna til framdráttar að þau breytist í samskipti tveggja aðildarríkja ESB. Þingkosningar munu fara fram í Bretlandi í síðasta lagi vorið 2010 og má ætla að ný tækifæri til bættra samskipta muni gefast þegar ný ríkisstjórn verður sest að völdum í Lundúnum.

## **3.3. Tengslin við Evrópu**

### **3.3.1. Evrópusambandið**

Sem fámennt eyríki á útjaðri Evrópu hefur Ísland jafnan farið sér hægt í að fylgja hinum Evrópulöndunum á braut „æ nánari einingar“<sup>20</sup>. Engu að síður hefur Ísland verið virkur þátttakandi í evrópsku samstarfi um áratugaskeið. Sú þátttaka hefur byggst upp í áföngum, en stærstu áfangarnir til þessa má fullyrða að séu þrír: Aðildin að Fríverslunarsamtökum Evrópu, EFTA, árið 1970, aðildin að Samningnum

---

<sup>20</sup> Í formála Rómarsáttmálans er talað um „ever closer union“ þjóða Evrópu.

um evrópska efnahagssvæðið (EES) árið 1994 og að Schengen-samningnum um vegabréfa- og löggæslusamstarf árið 1996 og 1999.

Fyrirnefndu samningarnir tveir snúast fyrst og fremst um að tryggja hagsmuni Íslands á sviði viðskipta, en um tveir þriðju hlutar utanríkisviðskipta landsins eru við aðildarríki Evrópusambandsins.<sup>21</sup> „Ljóst er að ekki verður gengið lengra með sérstökum samningum við ESB nema með aðild að sambandinu.“ Þessu er slegið föstu í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um alþjóðamál frá því í mars 2009. Að þessari niðurstöðu komst líka meirihluti þeirra sem sátu í Nefnd um þróun Evrópumála, sem skipuð var af ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar eftir kosningarnar vorið 2007, en hún skilaði af sér í apríl 2009.

Meðal þess sem þessi nefnd reyndi að fá skýr svör við frá þar til bærum aðilum hjá Evrópusambandinu var hvort einhver leið væri hugsanleg til upptöku evru á Íslandi án þess að landið gengi að fullu í sambandið. Svörin voru skýr: Evruaðild stæði einvörðungu þeim ríkjum til boða sem öxluðu aðrar pólitískar og efnahagslegar skuldbindingar ESB-aðildar að fullu. „Ítrekað var (...) að aðild að EMU væri lokastig samruna aðildarríkja ESB og pólitískt útilokað að heimila þriðja ríki aðild að innsta kjarna sambandsins án fullrar aðildar“ (Nefnd um þróun Evrópumála, 2009).

Annað helsta atriðið sem Nefnd um þróun Evrópumála kannaði voru væntanleg áhrif fyrirhugaðra breytinga á stofnsáttmála ESB – sem í gildistöku svonefnds Lissabon-sáttmála myndi felast – á tengsl Íslands við sambandið. Í skýrslu nefndarinnar er vísað í mat ráðgjafarnefndar EFTA á þessum fyrirhuguðu breytingum á stofnanakerfi ESB. Að mati ráðgjafarnefndar EFTA fela hinar fyrirhuguðu breytingar í sér áskoranir fyrir Ísland og hin EFTA-ríkin. Til þessa hafa viðmælendur fulltrúa EFTA-ríkjanna hjá ESB verið framkvæmdastjórnin (DG Relex) og fulltrúar þeirra ríkja sem fara með formennskuna á hverjum tíma. Við þessar breytingar verður óljóst hverjum ber að stýra fundum EFTA-hópsins innan ráðherraráðsins eða hver komi fram fyrir hönd ESB í EES-ráðinu (Fjármálaraáðuneytið, 2008).

Í greinargerð ráðgjafarnefndar EFTA kemur fram að þó þessar breytingar styrki lýðræðisleg ferli innan Evrópusambandsins þá séu þær líklegar til að hafa þveröfug áhrif á EFTA-ríkin og auka á þann lýðræðishalla sem þegar leiðir af EES-samningnum. EES-samningurinn veitir EFTA-ríkjum möguleika á að hafa áhrif á frumvörp framkvæmdastjórnarinnar að nýjum lagagerðum ESB en þau hafa engan aðgang að Evrópuþinginu. Þá munu þjóðþing EFTA-ríkjanna ekki fá þau réttindi sem Lissabon-sáttmálinn veitir þjóðþingum ESB-ríkja og borgarar EFTA-ríkjanna munu

---

<sup>21</sup> Sbr. kafla 3.1.1 hér að framan

ekki geta knúið framkvæmdastjórnina með undirskriftasöfnun til að taka upp mál (Fjármálaráðuneytið, 2008).

EES-samningurinn heldur gildi sínu eftir innleiðingu Lissabon-sáttmálans. Þó er ljóst að með tilkomu Lissabon-sáttmálans verður enn erfiðara en áður fyrir EFTA-ríkin að gæta hagsmuna sinna gagnvart ESB. Er þetta fyrst og fremst vegna þess að þær tilraunir sem gerðar eru til að auka á lýðræði innan ESB, með auknu vægi Evrópuþingsins og þjóðþinga, hafa þveröfug áhrif á EFTA-ríkin sem hafa ekki aðgang að öðrum stofnunum ESB en framkvæmdastjórninni (Fjármálaráðuneytið, 2008).

Sveitarfélög hafa sífellt aukið vægi innan ESB-samstarfsins. Með Lissabon-sáttmálanum er svæðanefndinni (*Committee of the Regions*) veitt heimild til að vísa ákveðnum málum til Dómstóls Evrópusambandsins. Engin sambærileg stofnun er innan EES-samningsins. Dregur þar enn í sundur með stöðu sveitarfélaga innan ESB og EFTA.<sup>22</sup>

Evrópastefna íslenskra stjórnvalda skar sig lengi vel frá Evrópastefnu annarra Evrópulanda með ákvörðuninni að sækja ekki um aðild að Evrópusambandinu. Þrátt fyrir að umræða um hugsanlega aðildarumsókn hafi staðið yfir með hléum allt frá því EES-samningurinn var í undirbúningi fyrir tveimur áratugum<sup>23</sup> var það ekki fyrr en eftir alþingiskosningarnar sem efnt var til í kjölfar „búsáhaldaþyngingarinnar“ vorið 2009 sem aðildarumsókn komst á stefnuskrá ríkisstjórnar og málið naut stuðnings meirihluta þingmanna. Ákvörðun Alþingis frá 16. júlí 2009 um að samþykkja að ríkisstjórnin sækti um aðild að ESB fyrir Íslands hönd er því söguleg og gerbreytir forsendum umræðunnar um Evrópastefnu landsins. Í stað þess að snúast um hvort eða hvenær sótt skuli um aðild þá snýst hún nú um það hverju Íslendingar verði að ná fram í aðildarsamningi<sup>24</sup> til að það verði þjóðinni ótvírætt í hag að samþykkja slíkan samning. Þegar að því kemur að aðildarsamningur liggur fyrir og hann verður borinn undir þjóðaratkvæði þarf líka að liggja fyrir hver staða Íslands yrði í framhaldinu ef meirihluti kjósenda skyldi hafna aðildarsamningnum.

Örlög Íslands í Evrópumálum hafa verið samtvinnuð örlögum Noregs á því sviði frá því meirihluti norskra kjósenda hafnaði aðildarsamningi við ESB í nóvember 1994. Þar með bjargaðist EES-samningurinn, því annars hefði Ísland staðið eitt eftir í

---

<sup>22</sup> Skýrsla N.u.þ.E., bls. 14.

<sup>23</sup> Nánar um þróun umræðunnar um Evrópastefnu Íslands á þessu tímabili má sjá í Baldur Þórhallsson, 2008 og Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009.

<sup>24</sup> Yfirlit yfir samningsstöðu og líkleg samningsmarkmið Íslendinga er að finna í bókinni *Inni eða úti?* (Auðunn Arnórsson, 2009).



„EFTA-stoð“ samningsins (Liechtenstein fékk ekki aðild að EES fyrr en í maí 1995) og við þær kringumstæður hefði ekki verið um annað að ræða en að breyta EES-samningnum í einfaldari tvíhliða samning milli hins stækkaða ESB og Íslands. Noregur kann að lenda í hliðstæðri stöðu ef íslenskir kjósendur munu samþykkja væntanlegan aðildarsamning að ESB (sbr Sverdrup, 2008). Hafni Íslendingar hins vegar inngöngu í ESB munu þeir með því framlengja lífdaga EES-samningsins og binda trúss sitt enn nánar við Noreg, þar sem bæði lönd yrðu þá í þeirri stöðu að hafa hafnað gerðum aðildarsamningi (Norðmenn hafa reyndar gert það tvisvar, fyrst 1972) og hafa ekki um annað að velja en að byggja tengsl sín við ESB á EES-samningnum.

Í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra, sem Björn Bjarnason fór fyrir og skilaði af sér í mars 2007, eru ýmsar leiðir nefndar sem mælt er með að stjórnvöld nýti sér til að hámarka það sem Ísland getur fengið út úr EES-samstarfinu. Í Noregi hafa líka slíkar skýrslur verið skrifaðar; sú nýjasta kom frá sendiherra Noregs hjá ESB í Brussel síðsumars 2009, en sú skýrsla var birt opinberlega á vef norska utanríkisráðuneytisins eftir að dagblaðið Aftenposten hafði komist yfir hana og gert að umtalsefni í byrjun september. Í þessari skýrslu er greining á stöðu EES-samningsins. Þar eru taldar upp fimm megin áskoranir sem samningurinn stendur nú andspænis. Í fyrsta lagi sé ESB sífellt að fela nýjum undirstofnunum að annast umsjón evrópskra samstarfsverkefna, sem æ erfiðara reynist fyrir ríki utan sambandsins – þar með talin EFTA-ríkin í EES – að fá að taka þátt í. Í öðru lagi óska mörg lönd utan ESB eftir nánari tengingu við innri markað Evrópu. Þetta veldur því að ESB á erfiðara um vik að viðhalda þeim „forréttindatengslum“ sem EES-samningurinn hefur tryggt aðildarríkjum hans. Í þriðja lagi er vakin athygli á því að þegar krísur koma upp á borð við alþjóðlegu fjármálakreppuna þá eykst til muna hraðinn í ákvaðanatökufurlinu innan ESB, sem gerir EFTA-ríkjunum í EES enn erfiðara að hafa nokkur áhrif á þær ákvarðanir, þótt þær síðan hafi bein áhrif í EFTA-EES-ríkjunum. Í fjórða lagi eru örríki Evrópu – Mónakó, Andorra, San Marino og sjálfstjórnarsvæði eins og Færeyjar og eyjan Mön – áhugasöm um að fylgja fordæmi Liechtenstein og fá þá nánú tengingu við innri markaðinn sem EES-samningurinn veitir. Norðmenn telja það ekki vera sína hagsmuni að EFTA-stoð EES verði breytt í hagsmunafélag örríkja álfunnar. Íslendingar hafa að vísu stutt ósk Færeyinga um inngöngu í EFTA og EES, en hætt er við að Íslendingar og Norðmenn muni að öðru leyti vera sammála um að vilja ekki þessa breytingu á EES. Hins vegar eru vísbendingar um að innan ESB sé áhugi á að nota EES til að „koma böndum“ á litlu evrópsku skattaskjólín. Í fimmta lagi er í skýrslunni talað um að það sé nú orðið almennt litið svo á innan ESB, sérstaklega í nýju aðildarríkjunum í Mið- og Austur-Evrópu, að EES sé líka tæki til lífskjarajöfnunar. Kröfur um fjárframlög í lífskjarajöfnunarsjóði ESB frá EFTA-ríkjunum í EES muni því frekar aukast en hitt.

Það sem þó væntanlega yrðu alvarlegustu afleiðingarnar fyrir Ísland ef aðildarsamningur yrði felldur varðar þó ekkert af þessum atriðum sem rakin eru í norsku skýrslunni. Þær afleiðingar yrðu tilfinnanlegastar í peningamálunum, þar sem höfnun aðildarsamnings myndi líka þýða höfnun á möguleikanum á aðild að evrópska myntbandalaginu. Íslendingar hefðu þar með nánast engan annan valkost en að reyna að lifa áfram við íslensku krónuna.

### *Schengen*

Ísland hóf þátttöku í Schengen-samstarfinu ásamt öðrum norrænum ríkjum árið 1996 en full þátttaka hófst í mars 2001. Í fullri þátttöku felst að persónueftirlit er afnumið á innri landamærum þátttökuríkjanna og sameiginlegar reglur gilda um vörslu ytri landamæra Schengen-svæðisins. Opnun landamæra milli aðildarríkjanna kallar á náð samstarf lögreglu og annarra yfirvalda og greið skipti á upplýsingum þeirra á milli.

Schengen-samstarfið fellur undir starfsemi og stefnu ESB á sviði dóms- og innanríkismála, sem á sér ekki langa sögu, en hefur þróast hratt undanfarin ár frá því að vera hefðbundið milliríkjasamstarf yfir í samstarf sem fellur nú í flestum atriðum undir (yfirþjóðlegan) stofnanaramma ESB. Undanfarin ár, ekki síst frá árinu 2001, hefur áhersla ESB á dóms- og innanríkismál aukist mjög og nýjum tillögum á sviðinu fjölgað til muna. Ekki teljast þó allar nýjar tillögur á sviðinu falla undir Schengen-samstarfið en ákvörðun um það er í höndum ESB. Það er hluti af hagsmunagæslu íslenskra stjórnvalda að fylgjast með þessari flokkun og gera athugasemdir ef við á.

Þau ríki, sem eru fullir þátttakendur í Schengen-samstarfinu, eru nú 24 talsins (22 aðildarríki ESB ásamt Noregi og Íslandi). Í desember 2008 hóf Sviss þátttöku í Schengen-samstarfinu að hluta, þegar persónueftirlit á innri landamærum á landi var fellt niður en síðan í mars 2009 hefur Sviss tekið þátt að fullu, en þá var persónueftirlit á innri landamærum á flugvöllum líka lagt niður. Í febrúar 2008 undirritaði Liechtenstein samstarfssamning við ESB um aðild að Schengen-samstarfinu og gert er ráð fyrir því að það verði fullur þátttakandi í lok árs 2009.

ESB-ríkin Kýpur, Rúmenía og Búlgaría hafa jafnframt lýst yfir vilja til fullrar þátttöku í Schengen á næstu árum. Afstaða Bretlands og Írlands til Schengen-aðildar hefur ekki breyst en bæði ríkin taka þátt í lögreglusamvinnunni og munu tengjast nýrri útgáfu Schengen-upplýsingakerfisins (SIS II). Eyrikin Bretland og Írland hafa kosið að viðhalda hefðbundnu landamæraeftirliti að mestu og hafa því alveg frá upphafi ekki viljað taka fullan þátt í Schengen-samstarfinu. Ísland gerðist aðili að Schengen um leið og Noregur. Hefði Noregur ekki fengið aðild að þessu samstarfi, hefði þurft að taka upp strangt landamæraeftirlit á hinum gríðarlöngu landamærum Svíþjóðar

og Noregs. Ísland fylgdi Noregi inn í Schengen-samstarfið, í nafni þess að þar með væri verið að bjarga norræna vegabréfasamstarfinu, sem var mun eldra en Schengen-samstarfið.

Að eyríkið Ísland skuli taka fullan þátt í þessu samstarfi – sem er á sviði sem almennt er álitit eitt það viðkvæmasta fyrir fullveldi hvers ríkis – er dæmi um að Ísland er nú þegar að sumu leyti gengið lengra í Evrópusamstarfi en viss ríki sem þó eiga fulla aðild að Evrópusambandinu.

Að því er fram kemur í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis frá því í mars 2009 hefur beinn aðgangur að upplýsingakerfum Schengen-samstarfsins styrkt stöðu íslenskrar lögreglu í baráttunni gegn skipulagðri, alþjóðlegri afbrotastarfsemi og auðveldað stjórnvöldum eftirlit með ólöglegri umferð útlendinga. Á síðastliðnu ári var unnið að gerð samninga um útgáfu vegabréfsáritana og um endur-viðtöku þeirra sem dvelja ólöglega hér á landi, til samræmis við samninga Evrópusambandsins. Í þeim samningum, sem ESB hefur gert, hefur verið að finna sameiginlega yfirlýsingu um þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu og fýsileika þess að sambærilegir samningar yrðu gerðir á milli Íslands og viðkomandi ríkis. Slíkir samningar hafa verið undirritaðir við Rússland og Albaníu og drög verið gerð að samningum við sex ríki í Suðaustur-Evrópu.

### 3.3.2. Meginlandstengsl: Þýskaland, Frakkland, Benelux, A-Evrópa, Rússland

**Þýskaland:** Þýskaland hefur löngum verið mjög vinveitt Íslandi, viðskipti verið blómleg og gagnkvæmur ferðamannastraumur mikill. Bankahrunið snertir samskipti þjóðanna með öðrum hætti en t.d. samskiptin við Breta og Hollendinga, þar sem þýskir innistæðueigendur hjá íslenskum bönkum voru flestir í viðskiptum við Kaupþing og hafa fengið fé sitt endurgreitt án þess að til kasta íslenska innistæðuþryggingasjóðsins þyrfti að koma. Hins vegar eru þýskir bankar langstærstu kröfuhafarnir í þrotabú íslensku bankanna og munu væntanlega standa uppi með stærstu afskriftirnar. Pólitískt eru þjóðverjar þrátt fyrir þetta vafalaust í aðstöðu til að reynast Íslendingum miklir haukar í horni, ekki síst með tilliti til væntanlegra aðildarviðræðna við Evrópusambandið, að því gefnu að íslenskir ráðamenn rækti tengslin við þýsk stjórnvöld. Kosningar til þýska Sambandsþingsins fara fram í lok september 2009. Líkur eru á að Angela Merkel, leiðtogi kristilegra demókrata, verði áfram kanslari en óvíst þykir hvaða aðrir flokkar verði með hennar mönnum í stjórn. „Hinn“ stjórnarflokkurinn hefur jafnan haft utanríkisráðherrann og því kunna úrslit kosninganna að ráða miklu um hverjir fara munu með utanríkismálin í þýsku stjórninni næsta kjörtímabil, sem aftur kann að hafa mikið að segja um það hvernig þjóðverjar reynast Íslendingum í ESB-viðræðunum.

**Frakkland:** Almennt séð sýna Frakkar Íslandi, rétt eins og hinum Norðurlöndunum, takmarkaðan áhuga enda uppteknari af tengslum við fyrrverandi nýlendur í Afríku og víðar; Miðjarðarhafslönd standa Frökkum (sem rómönskumælandi þjóð) nær. Þeir eru þó mjög áhrifamiklir innan ESB og þó ekki væri nema þess vegna er full ástæða til að rækta sambandið við þá. Nicolas Sarkozy Frakklandsforseti hefur lýst andstöðu við að fleiri ríki fái inngöngu í Evrópusambandið fyrir en Lissabon-sáttmálinn svonefndi hefur verið fullgiltur. Það á þó eftir að koma í ljós hvort þessi afstaða muni hafa áhrif á aðkomu Frakka að aðildarviðræðum Íslendinga við ESB. Frakkar sýndu í verki áhuga á að efla tengslin við Ísland er þeir urðu fyrstir til að senda þotur til loftrýmisesfirlits yfir landinu eftir að samkomulag tókst um að NATO-ríki sem ráða yfir flugher skiptist á um að gegna slíku hér. Þá hafa herskip úr franska flotanum líka lagt leið sína til Íslands eftir að Frakkar ákváðu árið 2008 að gerast á ný aðilar að hermálasamstarfi NATO, sem þeir stóðu utan við frá því í forsetatíð Charles de Gaulle á sjöunda áratugnum.

**BeNeLux:** Við Benelux-löndin þrjú, þ.e. Belgíu, Holland og Lúxemborg, á Ísland almennt vandkvæðalaus samskipti. Icesave-deilan hefur að vísu varpað nokkrum skugga á samskiptin við Hollendinga, en ef að líkum lætur verður sá skuggi ekki langvinnur. Íslenskir aðilar stunduðu útrásarviðskipti í öllum þremur löndunum, mest þó í fjármálamiðstöðinni Lúxemborg. Þar sem Lúxemborg var um áratugaskeið höfuðviðkomustaður Flugleiða á meginlandinu eru tengsl Íslands og stórhertogadæmisins rótgrónari en annars væri. Brussel, höfuðborg Belgíu, er mikilvæg sem aðsetur höfuðstöðva NATO, EFTA og ESB. Mikið af vöruflutningum til Íslands, líka frá Austur-Asíu, fer um Rotterdamhöfn.

**Sviss:** Bandamaður Íslands í EFTA. Svisslendingar greiða meginpartinn af rekstrarkostnaði EFTA og þar með allnokkurn hluta rekstrarkostnaðar EES-samningsins, þrátt fyrir að Sviss eigi ekki aðild að honum. Staða Sviss í alþjóðlegu fjármálakreppunni er lærdómsrík til samanburðar við stöðu Íslands.

### *Suður-Evrópa*

Tengsl Íslands eru minni við Suður-Evrópu, þótt lönd eins og Ítalía, Spánn, Portúgal, Grikkland og Kýpur séu sívinsælir áfangastaðir íslenskra ferðamanna. En þau réttindi sem Íslendingar hafa í þessum löndum í gegn um EES- og Schengen-samningana hefur auðveldað Íslendingum að koma sér upp orlofsíbúðum á sólarströndum, ýtt undir námsmannaskipti og ýmislegt fleira sem gert hefur tengslin við þessi lönd nánari en þau annars væru.

**Spánn** hefur frá því á þriðja áratug 20. aldar verið mikilvægt sem markaður fyrir íslenskan fiskútflutning (saltfiskur/bacalao). En Spánn heldur líka úti stórum fiskiskipaflota, sem sannanlega hefur stundað ofveiði (sjá t.d. Gianni og Simpson,

2005) bæði í spænsku lögsögunni, á alþjóðlegum hafsvæðum og í þeim fiskveiðilögsögum (svo sem undan V-Afríku) sem ESB hefur samið um að skip frá ESB-löndum megi veiða í. Spánn fer með fomennskuna í ráðherraráði ESB þegar vænta má að formlegar aðildarviðræður Íslands og ESB hefjast, þ.e. á fyrra hluta ársins 2010.

### *Austur-Evrópa*

Tengslin við Austur-Evrópu hafa gerbreyst á síðustu 20 árum. Fall jártjaldsins og innganga Mið-og Austurevrópuríkjanna í ESB og EES hefur opnað fyrir alveg nýja möguleika. Sérstaklega hefur frjáls för launafólks breytt miklu – allt að því 20.000 Pólverjar, Litháar, Lettar og borgarar fleiri nýju aðildarríkja ESB hafa í krafti þessa nýja frelsis komið til Íslands í leit að atvinnu. Það sem varpað hefur skugga á þessi nýju tengsl er glæpastarfsemi sem sumir þessara „nýbúa“ hafa orðið uppvísir að (tal um „litháíska mafíu“, pólsk þjófagengi o.s.frv.). Mið- og Austur-Evrópulöndin eru flest mjög „Atlantshafs-samstarfssinnuð“ sem gerir þau almennt séð að bandamönnum Íslands í NATO-samstarfinu.

**Rússland:** Tengslin við Rússland hafa mikið breyst á þessu tímabili, en þó ekki. Kalda stríðinu er lokið, Sovétríkin minning ein og bandaríska herliðið farið, en rússneskir „Birnar“ eru nú aftur orðnir fastagestir í íslenska flugumferðarstjórnarsvæðinu. Íslandi stendur þó engin bein hernaðarógn af Rússlandi frekar en öðrum löndum (Þverfaglegur hópur á vegum utanríkisráðuneytisins, 2009). Norðurslóðamál setja tengslin við Rússland í nýtt samhengi, einkum og sér í lagi möguleikinn á að norðaustur-siglingaleiðin milli N-Atlantshafs og Kyrrahafs opnast (sú leið liggur að langstærstum hluta um rússneska lögsögu). Gerist það myndi Ísland verða vel í sveit sett að hýsa umskipunarhafnir fyrir stórflutninga milli Atlantshafssvæðisins (austurstrandar N-Ameríku og Evrópu) til austurlanda fjær (Kína, Japan, Kórea). Rússland er ennþá notað sem „Grýla“ þegar þannig ber undir, sbr. nýlega grein Evu Joly. (Eva Joly, 2009; Joly, 2009). Í nokkrum helstu viðskiptalöndum Íslendinga hefur sá orðrómur verið þrálátur, að „útrás“ íslenskra banka og viðskiptajöfra hafi verið fjármögnuð með peningþvætti fyrir Rússa. Meintur áhugi rússneskra stjórnvalda á að veita Íslendingum risa-gjaldeyrislán þegar bankakreppan skall á í október 2008 ýtti undir þennan orðróm.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Sbr. t.d. <http://www.woz.ch/artikel/inhalt/2008/nr43/International/17046.html>

### 3.3.3. Eystrasaltsráðið, Evrópuráðið, ÖSE

#### *Eystrasaltsráðið*

Eystrasaltsráðið (*Baltic Council*) er eins konar millimengi milli Norðurlandastamstarfsins og svæðissamstarfs landanna í kring um Eystrasalt, sem flest eru nú í ESB. Það sem gerir Eystrasaltsráðið sérstakt er að Rússland er þar innanborðs. Það er þýðingarmikið m.a. fyrir vinnu að mengunarmálum í Eystrasalti.

#### *Evrópuráðið*

Á þessu ári (2009) eru 60 ár liðin frá stofnun Evrópuráðsins og 50 ár frá stofnun Mannréttindadómstóls Evrópu. Meginverkefni Evrópuráðsins, sem 47 ríki eiga nú aðild að, er að stuðla að og tryggja lýðræði, lagaleg gildi og mannréttindi í álfunni. Á undanförunum árum hafa deilur færst í aukana innan ráðsins, einkum á vettvangi Evrópuráðspingsins, um það hvernig stofnunin framfylgir yfirlýstum markmiðum sínum. Þessar deilur hafa fyrst og fremst beinst að því hvort Rússland eigi að fá að eiga fulla aðild að Evrópuráðinu þrátt fyrir margvísleg brot þarlendrar stjórnvalda á grundvallarreglum ráðsins um lýðræðislega stjórnarhætti og réttarríki. Ályktanir um slík brot rússneskra stjórnvalda hafa ítrekað verið ræddar á Evrópuráðsþinginu.<sup>26</sup>

#### *ÖSE*

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu er dæmi um það hvernig stofnanir finna sér jafnan nýjan tilverugrundvöll þegar upprunalegar ástæður þess að viðkomandi stofnun var búin til hverfa. ÖSE varð til sem vettvangur fyrir viðræður um öryggismál í Evrópu þegar álfan var klofin í tvær kjarnorkuvígvæddar fylkingar ríkja sem áttu í „köldu stríði“. Þetta var Ráðstefnan um öryggi og samvinnu í Evrópu, RÖSE, sem kom saman fyrst í Helsinki árið 1973 og fékk síðan varanlega skrifstofu í Vínarborg. Sú skrifstofa breyttist síðar í höfuðstöðvar stofnunarinnar ÖSE, sem tók við af RÖSE árið 1995.

Helstu áherslumál ÖSE eru nú á sviði afvopnunarmála og eftirlits með kosningum og mannréttindum í aðildarríkjunum, sem eru orðin yfir 50 og spanna stærstan hluta norðurhvels jarðar. Nánar tiltekið felast verkefnin í að styðja við baráttu gegn mansali, aðstoð við aðildarríkin við að byggja upp lýðræðislegt stjórnarfar, fræðslu- og endurmenntunarverkefni í þágu varna gegn átökum og enduruppbyggingar í kjölfar átaka, kosningaeftirlit og aðstoð við framkvæmd kosninga. ÖSE leggur ríka áherslu á að jafnrétti kynjanna sé órjúfanlegur þáttur lýðræðislegs stjórnarfars og því beri að leggja jafnrétti til grundvallar allri stefnumótun innan ÖSE. Þá leggur

<sup>26</sup> Sbr. t.d. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/703209.stm> og <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1676.htm>

ÖSE áherslu á vernd ferðafrelsis, trúfrelsis, tjáningarfrelsis og frelsis fjölmiðla. Starf ÖSE lýtur einnig að vernd réttinda minnihlutahópa, en deilur milli mismunandi þjóðernishópa hafa reynst ein helsta uppspretta átaka í Evrópu. Ísland hefur stutt það starf sem fer fram á vettvangi ÖSE til að koma í veg fyrir mansal. Ísland hefur einnig tekið reglulega þátt í kosningaefirliti á vegum stofnunarinnar (Össur Skarphéðinsson, 2009).

### 3.4. Tengslin vestur um haf

#### 3.4.1. Bandaríkin

Allt frá því sjálfstæð íslensk utanríkisstefna hóf að taka á sig mynd á dögum síðari heimsstyrjaldar voru tengslin við Bandaríkin grundvallarhornsteinn öryggis- og varnarmálastefnu Íslands. Þetta breyttist þegar bandarísk stjórnvöld ákváðu einhliða vorið 2006 að kveðja allt herlið sitt heim frá Íslandi og loka herstöðinni á Miðnesheiði fyrir septemberlok það ár. Varnarsamningnum frá 1951 var þó ekki sagt upp; samið var um að Bandaríkjamenn önnuðust áfram hvernir Íslands (s.k. *hard security*), en „úr fjarlægð“. Með brottför Bandaríkjahers hafa pólitísk samskipti landanna ótvírætt veikst (Valur Ingimundarson, 2007, bls. 155).

Ákvörðun Bandaríkjustjórnar frá 15. mars 2006 um lokun herstöðvarinnar á Miðnesheiði og brottför alls bandaríks herliðs frá Íslandi fyrir 1. október það ár var ótvírætt áfall fyrir þáverandi ríkisstjórn Íslands. „Ákvörðun Bandaríkjustjórnar var óvænt, hún skapaði óvissu og margþættan vanda“? (Gunnar Þór Bjarnason, 2008, bls. 10)

„Tímabært er að samstarf [Íslands við Bandaríkin og Atlantshafsbandalagið í öryggis- og varnarmálum] verði aðlagð frekar þeim breytingum sem orðið hafa í umheiminum á síðustu árum og að Íslendingar taki aukinn þátt í vörnum landsins“ (Utanríkisráðuneytið, 1999, bls. 8). Sex og hálfu ári eftir að þessi orð voru skrifuð í utanríkisráðuneytinu gerðist það loks, að þetta samstarf var „aðlagð frekar þeim breytingum sem orðið hafa í umheiminum á síðustu árum“ með einhliða ákvörðun Bandaríkjustjórnar um brottför varnarliðsins og nýju samkomulagi um framhald varnarsamstarfs landanna án fastrar viðveru bandaríks herliðs hérlendis.

Í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál hefur í áratugi verið fastur liður að geta þess, að hornsteinar öryggis- og varnarmálastefnu Íslands væru aðildin að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamstarfið við Bandaríkin. En eins og áður segir breyttist þetta við brottför hersins árið 2006. Sú breyting átti sér aðdraganda. Gildi hvors tveggja – varnarsamstarfsins vestur og NATO-aðildin - fór rýrnandi allt frá því að jánrtjaldið í Evrópu féll og kalda stríðinu lauk. Eftir þau miklu

tímamót breyttist NATO úr hávígvaeddu varnarbandalagi Vestur-Evrópu og Norður-Ameríku í laustengdari öryggismálasamtök þriggja tuga landa – eða yfir fjörutíu ríkja ef með eru talin öll samstarfsríkin í Evró-Atlantshafssamstarfsráðinu. Hinni miklu fjölgun aðildarríkja í bandalaginu hefur fylgt, að kjölfesturíkið Bandaríkin hefur að mörgu leyti hætt að líta á NATO sem meginumgjörð tengsla við bandamenn sína (Auðunn Arnórsson, 2006).

Samstarf Íslands og Bandaríkjanna grundvallast sem fyrr á varnarsamningi ríkjanna. Gengið hefur verið frá ýmsum þáttum varðandi áframhaldandi samstarf í kjölfar brottfarar varnarliðsins, s.s. vegna varnaræfinga, þátttöku Bandaríkjanna í loftrýmiseftirliti og gerð þjónustusamninga vegna varnarbúnaðar. Fyrstu reglubundnu viðræður ríkjanna, undir formerkjum samkomulags þeirra frá því í lok september 2006, fóru fram í Reykjavík í júní 2007. „Samstarf Íslands og Bandaríkjanna tekur nú skýrt mið af breyttum aðstæðum. Sameiginlegir hagsmunir eru eftir sem áður grunnurinn að tvíhliða samstarfi sem og samvinnu á vettvangi Atlantshafsbandalagsins“ (Össur Skarphéðinsson, 2009).

Hinu breytta sniði tengsla Íslands og Bandaríkjanna lýsir Valur Ingimundarson sagnfræðingur svo: „Brottför Bandaríkjahers snertir ekki aðeins endurmat á gildum og ímyndum gagnvart umheiminum, heldur vekur hún spurningar um endurskilgreiningu „þjóðarhagsmuna.“ Sú sambræðsla „öryggis-samfélags“ og hagsmunabandalags sem komið var á við Bandaríkin í kalda stríðinu heyrir nú fortíðinni til“ (Valur Ingimundarson, 2008, bls. 66).

### 3.4.2. Kanada

Af sögulegum ástæðum eru tengsl Kanada og Íslands sérstök vegna „Nýja Íslands“ í Kanada og samfélags Vestur-Íslendinga. Hnattstaðan og landfræðileg nálægð tengir löndin einnig. Viðskipti hafa þó ekki verið ýkja mikil. Hrun þorsstofnsins undan Atlantshafsströnd Kanada á tíunda áratugnum er lærdómsrík dæmisaga fyrir Íslendinga; sú saga sýnir hættuna sem ofveiði og ábyrgðarlaus fiskveiðistjórnun skapar.

Fríverslunarsamningur við Kanada öðlaðist gildi um mitt þetta ár (2009) en gildistakan dróst vegna tafa á fullgildingu samningsins af hálfu Kanada. Samningurinn kveður á um fríverslun með sjávarafurðir og iðnaðarvörur. Í samningnum eru ákvæði um að taka upp viðræður um þjónustuviðskipti innan þriggja ára (Össur Skarphéðinsson, 2009). Samningurinn er sá fyrsti sinnar tegundar, sem Kanada gerir við Evrópuríki. Í ljósi þessa má benda á, að hugmyndir um að aðild að fríverslunarsamningi Norður-Ameríku, NAFTA (sem Kanada, Bandaríkin og Mexíkó stofnuðu til fyrir nokkrum árum við misjafnar undirtektir í löndunum þremur) kunni að vera vænlegur valkostur við aðild Íslands að EES eða



Evrópusambandinu eru hugmyndir sem horfa framhjá þeirri staðreynd hve viðskiptin við Evrópulönd eru margfalt meiri en við ríki Norður-Ameríku. Auk þess er gildissvið NAFTA miklu þrengra en gildissvið EES-samningsins, og í NAFTA-samningnum er ekki gert ráð fyrir neinum stofnunum sem eiga að fylgjast með því hvernig samningnum er framfylgt. Efnahagslega er Ísland háð Evrópusambandinu en ekki Norður-Ameríkujunum.

Ísland og Kanada hafa annars sýnt góða samstöðu innan NATO og samið um nánara samstarf eftir brottför Bandaríkjahers.

### 3.5. Tengslin við hinn víðari umheim

#### 3.5.1. A-Asía

##### *Kína*

Ráðamenn í Kína hafa sýnt Íslandi töluverðan áhuga á undanförunum árum. Margir æðstu manna þessa fjölmennasta ríkis heims hafa sótt landið heim, þar á meðal forsetinn og hinir ýmsu fagráðherrar. Samskipti milli ríkjanna hafa líka almennt farið stórlega vaxandi á síðustu tveimur áratugum. Íslenskt sendiráð var opnað í Peking árið 1995 og umsvif kínverska sendiráðsins í Reykjavík hafa verið aukin. Starfandi er kínversk-íslenskt menningarfélag, KÍM (stofnað 1953), og síðan síðla árs 2005 hefur svonefnt Asíuver verið starfrækt við Háskólann á Akureyri, í samstarfi við Háskóla Íslands, þar sem kennd er kínverska og asísk fræði stunduð.

Ísland og Kína hafa á síðustu árum gert með sér fjölmarga samninga til að greiða fyrir viðskiptum milli landanna, einkum í kjölfar þess að sendiráðið í Peking tók til starfa, en það var þá fyrsta sendiráð Íslands í Asíu. Þegar sendiráðið opnaði var í gildi viðskiptasamningur frá 1987 og samningur frá 1994 um gagnkvæma vernd fjárfestinga. Þá hefur frá árinu 1997 verið í gildi tvísköttunarsamningur milli landanna, auk þess sem Kína og Ísland hafa gert með sér þrjá samninga um flutninga í almenningssflugi og flugþjónustu og samkomulag um vegabréfsáritanir.

Viðskipti Íslands og Kína hafa aukist hröðum skrefum undanfarin ár. Samningaviðræður um tvíhliða fríverslunarsamning Íslands og Kína hófust í apríl 2007. Viðræðunum hefur miðað talsvert áfram en erfitt er að segja til um hvenær þeim lýkur. Stefnt er að því að samningurinn nái yfir vöru- og þjónustuviðskipti.

Í kröfum Íslands í þessum viðræðum um fríverslun við Kína er m.a. lögð áhersla á markaðsaðgang fyrir þjónustu tengda orkumálum, sem og ýmiss konar aðra sérfræðiþjónustu. Hér á landi hefur vægi þjónustuviðskipta aukist síðustu ár. Því

getur bættur markaðsaðgangur fyrir þjónustu skipt afar miklu máli hvað varðar viðskiptatækifæri íslenskra fyrirtækja í Kína. Stefnt er að því að hafa samstarfsákvæði í samningnum, t.d. um vernd hugverkaréttar, opinber innkaup og vinnumál. Gangi Ísland í ESB mun fríverslunarsamningur af þessu tagi falla úr gildi og þeir samningar sem ESB hefur gert við lönd utan sambandsins taka gildi þess í stað. Umsókn Íslands um aðild að ESB, sem lögð var fram í júlí 2009, hefur því mikil áhrif á forsendur viðræðnanna við Kína um fríverslunarsamning.

Ýmsir hafa velt því fyrir sér hvers vegna Kína – ríki sem er ekki aðeins fjölmennast í heimi og með mestan efnahagsvöxt undanfarinn áratug, heldur einnig það ríki sem flestir vilja ná viðskiptasamningum við – skuli vera tilbúið til að búa til fríverslunarsamning við Ísland. „Ein skýring sem hefur verið nefnd,“ skrifar Aðalsteinn Leifsson, dósent við Háskólann í Reykjavík, „er sú að Kínverjar vilji fyrst prófa að gera samning við litla Ísland áður en þeir semja við stærri ríki í Evrópu og annars staðar. Sú skýring heldur tæpast vatni, þar sem Kína hefur gert fríverslunarsamning við ASEAN-ríkin og Chile og stendur þegar þetta er skrifað í fríverslunarviðræðum við Ástralíu, Nýja-Sjáland, Flóabandalagið (GCC) og Pakistan“ (2006). Önnur skýring sé sú að Kínverjar sjái engan mun á því að semja við Ísland og önnur ríki – nær öll ríki séu lítil í augum Kínverja hvort eð er.

Líklegasta skýringin að mati Aðalsteins er hins vegar sú að viðskiptasamband Íslands og Kína hefur verið vandkvæðalaust og Íslendingar hafa, öfugt við ýmis önnur vestræn ríki, hvorki lagt stein í götu Kínverja við inngöngu þeirra í WTO né heldur sett upp sérstakar hindranir gegn innflutningi á ódýrum varningi frá Kína. Vegur þar þungt að Ísland hefur – eins og öll þau ríki sem Kína er að semja við – tekið það skref að viðurkenna Kína sem markaðshagkerfi í skilningi reglna WTO. Því fleiri ríki sem viðurkenna Kína sem markaðshagkerfi, því ólíklegra er að Kína þurfi að sætta sig við að ríki setji upp sérstaka varnarmúra gagnvart þeim. Á meðan Kína hefur ekki almenna viðurkenningu sem markaðshagkerfi, þá geta ríki skv. reglum WTO miðað við framleiðslukostnað í öðrum ríkjum, sem eru viðurkennd markaðshagkerfi, þegar þau meta hvort Kína flytji út vörur undir markaðsvirði – sem aftur getur leitt til heimildar til að setja öryggistolla eða aðrar hömlur á viðskipti við Kína.

Miðað við þessa þróun bendir margt til þess að Kína verði mikilvægara í viðskiptum Íslands en Japan á næstu árum og vegi jafnvel þyngra en Bandaríkin innan nokkurra ára, sérstaklega ef fríverslunarsamningur ríkjanna verður að veruleika. En eins og áður segir kann sá samningur að lenda í uppnámi vegna aðildarviðræðna Íslands við ESB.

Framganga kínverskra yfirvalda í Tíbet og mannréttindamál hafa á stundum varpað skugga á samskipti landanna. Þegar til uppbota kom í Tíbet í mars 2008 lýsti t.a.m. þáverandi utanríkisráðherra, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, þungum áhyggjum af ástandinu í Tíbet við sendiherra Kína, og hvatti kínversk stjórnvöld til að virða mannréttindi. Íslensk stjórnvöld styðja þó eftir sem áður stefnu landsins um eitt Kína. Ingibjörg Sólrún sagði að horfast yrði í augu við að Kína væri ekki vestrænt lýðræðisríki og hefði aldrei verið.<sup>27</sup>

Svipað var uppi á teningnum þegar Dalai Lama, andlegur leiðtogi Tíbeta og forsvarsmáður útlagastjórnar þeirra á Indlandi, kom í heimsókn til Íslands í júní 2009. Þótt Dalai Lama hafi ekki verið hér í boði íslenskra stjórnvalda og enginn ráðherra hafi tekið formlega á mótum honum komu harðorð mótumæli frá kínverska sendiráðinu við heimsókninni. Þegar Jiang Zemin Kínaforseti kom ásamt fjölmennu fylgdarliði í opinbera heimsókn til Íslands í júní 2002 gengu íslensk stjórnvöld reyndar lengra í að koma til móts við kröfur gestanna þegar fjölþjóðlegur hópur Falun-Gong-iðkenda var handtekinn strax við komuna til landsins og hátt í 200 iðkendum var ekki hleypt í vélar Flugleiða í Bandaríkjunum og Evrópu.<sup>28</sup>

### Japan

Við iðnaðarstórveldið Japan á Ísland, rétt eins og önnur þróuð lönd, allmikil viðskipti. Pólítísk tengsl hafa lengst af verið lítil, enda fjarlægðin milli landanna mikil, en þau hafa eflst síðan japanskt sendiráð var opnað í Reykjavík og íslenskt í Tókýó árið 2001. Á alþjóðavettvangi tengir það löndin pólítískt að hefð er fyrir því að þau sýni samstöðu í hvalveiðimálum, bæði innan Alþjóðahvalveiðiráðsins og utan.

Hátt í 10.000 japanskir ferðamenn koma til Íslands á ári. Tækifæri myndi opnast til efldra viðskiptatengsla milli landanna ef siglingaleiðirnar um Norður-Íshaf opnuðust, einkum og sér í lagi NA-siglingaleiðin norður fyrir Rússland. Þá yrði Ísland upplögð umskipunarhöfn fyrir stórflutninga milli Japans (og Kína, Taívan og S-Kóreu) og stórhafnanna við N-Atlantshaf, í Evrópu og N-Ameríku.

Í september 2008 gaf japanskur kaupsýslumaður sem búsettur er í Bandaríkjunum, Toshizo Watanabe, þrjá milljarða Bandaríkjadala í sjóð sem ætlað er að fjármagna styrki til íslensks háskólafélks til náms og rannsóknastarfa í Japan, og öfugt. Japanska hefur verið kennd við HÍ síðan árið 2003.

---

<sup>27</sup> Ruv.is 26.3.2008.

<sup>28</sup> Sbr. Morgunblaðið 16.6.2002:

[http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=673955](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=673955)

### *Suður-Kórea*

Viðskipti Íslands við Suður-Kóreu hafa farið hraðvaxandi (fyrst og fremst innflutningur á bílum, raftækjum o.fl. iðnvarningi), en pólitísk tengsl hafa verið og eru lítil. Ríkin tvö hafa þó sýnt samstöðu í hvalveiðimálum á alþjóðavettvangi, og eiga bæði aðild að OECD. EFTA-ríkin og Suður-Kórea gerðu með sér friverslunarsamning árið 2005, og Ísland og S-Kórea undirrituðu tvísköttunarsamning árið 2008.

### *Indland*

Pólitísk tengsl eins fámennasta lýðræðisríkis heims við það langfjölmennasta hafa eflst frá því sendiráð var opnað í Nýju Delí árið 2006. Ríkin hafa verið í formlegu stjórnmalasambandi síðan árið 1972. Viðskipti eru enn lítil, en samskipti að aukast í takt við hnattvæðinguna (íslensk fyrirtæki hafa fjárfest í Indlandi). Hrunið veldur trúlega bakslagi í þeirri þróun. Vilji er til samstarfs í jarðhitamálum og jarðskjálftarannsóknnum.

### *Önnur Asíulönd*

Indónesía: jarðvarmasamstarf; Taíland: ferðamennska og tengsl vegna taílenskra innflytjenda á Íslandi; slíkt skapar líka tengsl við Filippseyjar. Íslensk þátttaka í alþjóðlegu þróunar- og hjálparstarfi í nokkrum ríkjum álfunnar.

### *Eyjaálfa – Ástralía og Nýja-Sjáláland*

Viðskipti eru af skornum skammti (aðallega vín frá Ástralíu). Námsmannaskipti hafa færst í aukana. Nýja-Sjáláland var að nokkru leyti fyrirmynd að „nýfrjálshyggju“-efnahagsstefnu íslenskra stjórnvalda á síðasta og framan af þessum áratug. Ísland, Ástralía og Nýja Sjáláland eiga öll sameiginlegt að starfa saman í OECD og í friðargæslu NATO í Afganistan. Hörð andstaða stjórnvalda í Ástralíu og Nýja-Sjálálandi við hvalveiðar hafa valdið nokkrum árekstrum í samskiptum Íslands við þau.

## **3.5.2 Aðrir heimshlutar**

### *Mið-Austurlönd*

„Deila Ísraels og Palestínúanna er eitt stærsta öryggisvandamál samtímans og er þungamiðjan í umræðunni um málefni Mið-Austurlanda. Mikilvægt er fyrir alþjóðasamfélagið að leysa deiluna, enda hefur hún hnattrænni áhrif en flest önnur deilumál.“ Þessu er slegið föstu í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis í mars 2009. Núverandi starfsáætlun utanríkisráðuneytisins fyrir málefni Mið-Austurlanda var samþykkt haustið 2007. Í starfsáætluninni er gert ráð fyrir þremur áherslumálum: Eflingu stjórnmalalegra tengsla Íslands við svæðið, auk markvissrar stefnu á alþjóðavettvangi, aukinni mannúðar- og þróunaraðstoð á herteknu svæðunum og sérstakri aðstoð vegna flóttamannavanda sem tengist ástandinu í Írak. Ísland hefur

einbeitt sér að afmörkuðum málaflokkum á svæðinu í samræmi við starfsáætlunina (Össur Skarphéðinsson, 2009, bls. 60).

### *Suður-Ameríka*

Framboð Íslands til öryggisráðs SP leiddi af sér að á tímabilinu 2004-2008 var stofnað til stjórnmalasambands við fjölda ríkja í Mið- og Suður-Ameríku sem íslenska ríkið hafði fram að því ekki átt í neinum formlegum stjórnmalatengslum við. Einna mest hafa viðskiptatengslin verið við Chile, þar sem íslenskir aðilar hafa gert samninga um skipasmíði (þ.á m. á nýju varðskipi), einnig hefur verið samið um fiskveiðar og fiskviðskipti. Íslendingar kaupa líka talsvert magn af chilesku víni. Pólítísk tengsl eru hins vegar lítil.

Eina ríki Rómönsku Ameríku sem Íslendingar hafa veitt skipulagða þróunaraðstoð er Níkaragva. Því starfi hefur nú verið hætt í sparnaðarskyni, sbr. ársskýrslu ÞSSÍ 2008.

### *Afríka / þróunarsamvinna*

Tengsl Íslands við Afríkuríki eru að mestu í formi þróunarsamvinnu. Hefur hún fyrst og fremst beinst að því að hjálpa þeim þjóðum sem í hlut eiga að hjálpa sér sjálfar til bjargálna. Aðstoðin hefur þannig einkum beinst að því að aðstoða fátæk lönd í sunnanverðri Afríku – sérstaklega Namibíu, Malaví og Mósambík – við að þróa sjávarútveg og fiskveiðar sem sjálfbæra atvinnugrein. Á síðustu árum hefur einnig færst aukinn þungi í að aðstoða þróunarlönd, sem búa yfir jarðhita, við að nýta þá auðlind. Eitt slíkt verkefni er nú í gangi í Djíbútí.

Samkvæmt stefnu Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ) má „ætla að miðað við núverandi tækni leynist jarðhitaauðlindir í um það bil níutíu löndum. Íslendingar vilja starfa með þjóðum í Afríku, Asíu, Ameríku, Karabíska hafinu, Kyrrahafi og í Evrópu að nýtingu jarðhita.“ Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands, hefur lagt þessari stefnu lið: „Það hefur verið ríkur þáttur í verkum mínum á undanförunum árum að hvetja til samvinnu við Kína, Indland, Filippseyjar, Indónesíu og önnur lönd sem búa yfir ónýttum jarðhitaauðlindum, ríki sem hafa brýna þörf fyrir hreina orku. Ég hef gert þetta vegna þeirrar sterku sannfæringar minnar að til að tryggja framtíð mannkyns, jafnræði ríkja og vistvænt umhverfi okkar allra, þurfi öll ríki að stefna að jafn umfangsmikilli umbreytingu orkukerfis síns og þeirri sem við Íslendingar eigum að baki,“ skrifar forsetinn (Ólafur Ragnar Grímsson, 2008).

Efnahagshrunið sem hófst haustið 2008 hefur bein áhrif á þróunarstarf Íslendinga. „Starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar Íslands á árinu 2008, sem og á næstu árum, hlýtur óhjákvæmilega að endurspeglar þetta breytta umhverfi Íslendinga,“ skrifar

Sighvatur Björgvinsson, framkvæmdastjóri ÞSSÍ, í inngangi að ársskýrslu stofnunarinnar fyrir árið 2008 (Sighvatur Björgvinsson, 2009).

„Árið 2008 byrjaði vel og gaf góð fyrirheit um áframhaldandi aukningu á opinberum framlögum til þróunaraðstoðar,” heldur Sighvatur áfram. Utanríkisráðherra og ríkisstjórnin mörkuðu þá nýju stefnu að þróunarsamvinna skyldi verða ein af þremur meginstoðum íslenskrar utanríkisstefnu. Í samræmi við það var áfram haldið að auka framlög til málaflokksins og hillti undir að innan fárra ára kæmist Ísland í hóp þeirra fáu þjóða sem náð hafa markmiði SP um að verja 0,7% af vergum þjóðartekjum til þróunarsamvinnu. „Í anda þessarar stefnu var unnið allt fram til þeirrar örlagaríku viku í októbermánuði þegar gervallt íslenska fjármálakerfið hrundi til grunna“.

Í samræmi við þá stefnumótun voru stofnuninni tryggðir þeir fjármunir sem hún þurfti á að halda til þess að geta staðið við allar skuldbindingar sínar á árinu 2008. Samhliða var sú ákvörðun tekin að við undirbúning áætlana fyrir árið 2009 yrði ekki svigrúm til annars en að standa við þegar gerðar skuldbindingar. Engum fjármunum væri m.ö.o. hægt að verja til nýrra verkefna eða til undirbúnings þeirra. Einnig var afráðið að stofnunin hætti starfsemi sinni um mitt ár 2009 í þeim tveimur löndum sem voru nýjustu samstarfslönd stofnunarinnar, Srí Lanka og Níkaragva, en þó þannig að staðið yrði engu að síður við allar skuldbindingar sem stofnunin hafði undirgengist í þessum löndum, þar sem skuldbindingar vegna einstakra verkefna ná allt til loka árs 2012.

Gengishrun íslensku krónunnar hefur valdið því að þrátt fyrir nær óbreyttar fjárveitingar í íslenskum krónum hefur ráðstöfunarfé ÞSSÍ í starfsmynt stofnunarinnar, bandaríkjadöllum, lækkað úr 22 milljónum dollara árið 2008 í tæplega 15 milljónir dollara árið 2009 eða u.þ.b. 33%. Hrun á vergum þjóðartekjum Íslendinga hefur svo einnig valdið því að opinber framlög til þróunaraðstoðar, mæld sem hlutfall af þjóðartekjum, hafa á „hrun-árinu“ 2008 reynst vera u.þ.b. 0,36% sem virðist gefa til kynna að mikill vöxtur hafi á orðið frá fyrra ári. Vegna þess mikla sparnaðar í ríkisútgjöldum sem grípa verður til í kjölfar hrunsins er útlit fyrir að takmarkið um að Íslendingar verji hlutfallslega jafnmiklu og hinar Norðurlandþjóðirnar til þróunaraðstoðar færist enn fjær.

### 3.5.3 Alþjóðastofnanir

#### *NATO*

Í því skyni að sýna í verki að Ísland leggði sitt af mörkum til sameiginlegra verkefna NATO hafa íslensk stjórnvöld haft frumkvæði að því á síðustu árum að liðsmenn íslensku friðargæslunnar tækju þátt í verkefnum NATO „utan svæðis“ eins og það

er kallað, svo sem í Bosníu-Herzegovínu, Kosovo og Afganistan. Til dæmis lýsti Geir H. Haarde, þáverandi forsætisráðherra, því yfir á leiðtogafundi NATO í Riga í Lettlandi í lok nóvember 2006 (fyrsta slíka leiðtogafundinum eftir brottför Bandaríkjahers frá Íslandi) að íslensk stjórnvöld myndu auka framlög til endurreisnar- og þróunarverkefna í Afganistan, auk þess að standa að flugfrakt, bæði með flugvélum íslenskra og erlendra flugfélaga, í þágu bandalagsríkja sem héldu úti liðsafla í þeim landshlutum Afganistan þar sem átök við skæruliða talibana voru (og eru) skæðust.<sup>29</sup>

„Auðvitað getum við ekki lengur ætlast til þess, eins og við höfum gert áratugum saman, að aðrir standi straum af öllum okkar vörnum,“ sagði Geir í lok nóvember 2006. (Ísland mun ekki skerast úr leik, 2006). Það sé ekki eðlileg krafa lengur og því séu íslensk stjórnvöld „tilbúin að verja í þessi mál heilmiklum peningum.“

Í samræmi við þetta var í forsætisráðherratið Geirs Haarde, í samstarfi við Framsóknarflokkinn fram í maí 2007 og við Samfylkinguna eftir það, unnið að því að endurskipuleggja fyrirkomulag varnarmála hér á landi, meðal annars með því að koma liðnum „varnarmál“ inn á fjárlög. Á fjárlögum ársins 2009 nam sá liður 1.439 milljónum króna.<sup>30</sup> Stærstur hluti þeirrar upphæðar fer í rekstur Varnarmálastofnunar, sem tók við starfrækslu ratstjórstöðvanna af Ratsjárstofnun. Eftir að ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar-græns framboðs var mynduð í febrúar 2009 hafa forsvarsmenn VG lagt til að liður í sparnaðarráðstöfunum ríkisins vegna kreppuhallans á ríkisfjármálunum að Varnarmálastofnun verði lögð niður (sjá Vinstrihreyfingin-Grænt framboð, 2009) og hætt verði við áætlunina um loftrýmisgæslu NATO.

### *NATO og norðurslóðir*

Norðurslóðir, þ.e. svæðið í kring um Norðurheimskautið, hafa frá stofnun Atlantshafsbandalagsins verið bandalaginu mikilvægar og hinn 29. janúar 2009 skipulögðu íslensk stjórnvöld, í samvinnu við NATO, málþing um öryggishorfur á norðurslóðum. Þingið sóttu fulltrúar allra aðildarríkja bandalagsins, framkvæmdastjóri NATO og æðstu embættismenn bandalagsins á sviði hermála, auk Albaníu og Króatíu sem áttu þá eftir að fá aðild sína að bandalaginu staðfesta, en það var gert á leiðtogafundi NATO í Búdapest í apríl.

Í samantekt málþingsins kemur m.a. fram að mikilvægt sé að Atlantshafsbandalagið hafi vakandi auga með þeirri þróun sem nú á sér stað á

<sup>29</sup> Fréttablaðið 1. desember 2006 og fréttatilkynning forsætisráðuneytis frá 29. nóvember 2006: <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2453>

<sup>30</sup> Sjá greinargerð með fjárlögum ársins 2009: [http://www.fjarlog.is/Fjarlagavefur-Hluti-II/GreinargerdirogRaedur/Fjarlagafrumvarp/2009/Seinni\\_hluti/Kafli\\_3-03.htm](http://www.fjarlog.is/Fjarlagavefur-Hluti-II/GreinargerdirogRaedur/Fjarlagafrumvarp/2009/Seinni_hluti/Kafli_3-03.htm)

norðurslóðum, enda kunni hlýnandi loftslag að hafa öryggisþólitískar afleiðingar í för með sér. Jafnframt kom fram að mikilvægt væri að bandalagið auki vitund sína um og eftirlit með svæðinu og vinni náíð saman með öðrum stofnunum og ríkjum sem hagsmuni eiga að gæta á norðurslóðum. Hægt væri að hugsa sér aðkomu bandalagsins, t.d. við að tryggja orkuöryggi og ef slys ber að höndum.<sup>31</sup> Síðastnefnda atriðið gæti reynst mikilvægur þáttur í að styrkja öryggi Íslands við nýjar aðstæður, þar sem það myndi efla möguleikana á að bregðast við ef til að mynda tankskip með stóran farm af mengandi efnum (s.s. olíu frá Barentshafi) eða farþegaskip með þúsundum ferðamanna um borð myndu lenda í erfiðleikum á hafsvæðinu í kring um Ísland.

### *SP og tengdar stofnanir*

Stærstu viðfangsefni samtímans á heimsvísu þekkjá engin landamæri, eins og loftslagsbreytingar, fólksflutningsstraumar, matvælaöryggi, barátta gegn fátækt, skipulagðri glæpastarfsemi, hryðjuverkum og útbreiðslu gjöreyðingarvopna. Í hnattvæddum heimi gegna alþjóðastofnanir lykilhlutverki við úrlausn þessara verkefna sem og annarra sem ekki verða leyst án alþjóðlegrar samvinnu. Stærst allra alþjóðlegra stofnana eru Sameinuðu þjóðirnar (SP) sem 192 ríki eiga aðild að. Ísland varð á sínum tíma ekki meðal stofnríkja SP þar sem væntanleg sigurveldi síðari heimsstyrjaldar höfðu sett það sem skilyrði að stofnríkin lýstu yfir stríði á hendur öxulveldunum Þýskalandi og Japan. Ísland varð þó meðal fyrstu ríkja til að fá aðild að samtökunum eftir að styrjöldinni lauk. Starf Íslands innan SP er því mjög rótgróið, enda hefur það staðið yfir í meira en 60 ár.

Ísland náði ekki kjöri til öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna þegar atkvæði voru greidd um það á Allsherjarþingi samtakanna í september 2008. Þar af leiddi fækkun í starfslíði utanríkisþjónustunnar í New York og aðrar breytingar á þátttöku Íslands á vettvangi SP.

Í skýrslu utanríkisráðherra frá því í mars 2009 segir að á allsherjarþinginu sem og á öðrum vettvangi innan SP - eins og í mannréttindaráðinu, nefndinni um sjálfbæra þróun og kvennanefndinni - muni Ísland halda áfram að tala fyrir aðal áherslumálum sínum og leggja sitt af mörkum til að vinna að framgangi þeirra mála sem Sameinuðu þjóðirnar standa fyrir í þágu heildarinnar. „Ísland mun þannig leggja áherslu á hafréttarmál og málefni hafsins, umhverfismál og sjálfbæra þróun, mannréttindamál, jafnréttismál, loftslagsmál, afvopnunarmál og friðsamlega lausn deilumála,” segir í skýrslunni. Ísland muni einnig halda áfram að taka þátt í umræðum um ákveðin mál innan öryggisráðsins, eins og Palestínamálið og ályktun öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi.



Ísland tekur einnig, ásamt hinum Norðurlöndunum, þátt í umræðunni sem nú fer fram innan SP um endurskipulagningu og endurbætur á öryggisráðinu, en rík áhersla er nú lögð á nauðsyn þess innan Sameinuðu þjóðanna að hreyfing komist á það mál. „Það þjónar hagsmunum Íslands sem smáríkis að styrkja hið alþjóðlega laga- og stofnanaumhverfi og tryggja lýðræðislega stjórnunarhætti innan alþjóðastofnana,“ sló utanríkisráðherra föstu.

Ástandið í efnahagsmálum á alþjóðavísu er til þess fallið að hafa áhrif á pólitískt valdajafnvægi milli ríkja. Fyrir smáríki skiptir miklu að þetta verði ekki til þess að styrkja vægi fárra ríkja til að taka ákvarðanir sem snerta heildina utan hins fjölþjóðlega stofnanalega ramma. Hyggja þarf að lausn vandans innan núverandi stofnana. „Það er því mikilvægt hagsmunamál fyrir Ísland að tryggt verði að Sameinuðu þjóðirnar séu skilvirkar og í stakk búnar til að takast á við þau vandamál sem heimurinn stendur frammi fyrir“ (Össur Skarphéðinsson, 2009, bls. 52).

### 3.6. Niðurstöður, samantekt og stöðumat

#### *Hvar stendur Ísland í alþjóðakerfinu 20 árum eftir fall járnkjaldsins og á fyrsta árinu eftir bankahrunið?*

Í stjórn málaumræðu líðandi stundar er því haldið fram að hrunið í október 2008 kalli á að Íslendingar endurskoði stöðu sína meðal ríkja heims. Bent er á að þeir hafi komið að lokuðum dyrum hjá bandalagsþjóðum sínum þegar þeir báðu um aðstoð til að fyrirbyggja hrun íslenska bankakerfisins. Beiting Breta á hryðuverkalögum til að verja hagsmuni sína vegna hugsanlegs falls íslenska bankakerfisins og krafa Evrópusambandsins um að Íslendingar tryggðu innistæður á Icesave-reikningum Landsbankans hafa enn fremur verið nefnd sem dæmi um að smáþjóð megi sín lítils gagnvart stórþjóðum þegar hagsmunir þeirra rekast á. Þetta er í samræmi við kenningar í alþjóðastjórn málum, sérstaklega hvað varðar stöðu smáþjóða, (sjá t.d. Vital, 1967 og Katzenstein, 1985) Þá hefur verið bent á að alþjóðlega bankakreppan, sem hamlar nú viðskiptum og ógnar efnahagslegum stöðugleika ríkja, hafi sýnt í reynd að hvert ríki sé sjálfum sér næst þrátt fyrir fögur fyrirheit um samvinnu þegar vel árar. Í hremmingum hrunsins var æfingum vegna loftrýmiseftirlits NATO, sem halda áttu hér á landi í desember, frestað vegna deilna Íslands og Bretlands. Jafnframt gekk Ísland til samninga við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn um stórtækar lánveitingar til að tryggja gjaldmiðlakerfið. Þetta voru erfið skref fyrir Ísland sem var stofnaðili að NATO og sem fyrir skömmu taldi sig svo vel sett efnahagslega að það gæti stóraukið framlög til þróunarsamvinnu og alþjóðlegs samstarfs á næstu árum. Haustið 2008 markar því kaflaskil í umræðunni um íslensk utanríkismál (Stefanía Óskarsdóttir, 2008).

Þetta eru þó ekki fyrstu kaflaskilin sem orðið hafa í íslenskum utanríkismálum á síðustu tveimur áratugum. Stærstu kaflaskilin voru vitaskuld lok kalda stríðsins, sem jafnframt þýddi að endurskoða þurfti hornsteina íslenskrar utanríkisstefnu sem höfðu haldist nánast óbreyttir frá lýðveldisstofnun. Næstu kaflaskil urðu við gildistöku EES-samningsins, sem varpaði Íslandi á kaf í Evrópusamrunann án þess þó að það dygði til að ýta íslenskum ráðamönnum til að sækja um aðild að Evrópusambandinu sjálfu. Þriðju þáttaskilin urðu svo við einhliða ákvörðun Bandaríkjastjórnar um að kalla allt herlið sitt frá Íslandi árið 2006. Það má síðan segja að ákvörðunin sem tekin var á Alþingi í júlí 2009 um að sækja um aðild að ESB sé rökrétt framhald af þeim kaflaskilum sem hrunið haustið 2008 olli.

Með því að vera komið í hóp umsóknarríkja ESB stefnir Ísland inn í „meginstraum“ evrópskra stjórn mála; m.ö.o. er Ísland að yfirgefa þá braut að vera svo sér á báti að það vilji ekki taka þátt í Evrópusamstarfi á sömu forsendum og flestar aðrar þjóðir álfunnar. Hvort þjóðin vilji yfirgefa þá braut skýrist reyndar ekki fyrr en í þjóðaratkvæðagreiðslunni sem halda á um aðildarsamninginn þegar þar að kemur. Hafni þjóðin inngöngu í ESB þrengdist óneitanlega um valkosti; hún væri þar með einnig að hafna möguleikanum á að taka upp evruna í stað krónu og dæma sig til að eiga áfram náð samstarf við Norðmenn um að halda EES-samningnum á floti.

Meðal annarra spurninga sem vakna um breytta stöðu Íslands á alþjóðavettvangi þegar hafnar verða viðræður um aðild Íslands að Evrópusambandinu er hvaða stefnu tengsl Íslands og Kína taka. Hætt er við að Kínverjar missi áhugann á að leggja í frekari vinnu við gerð fríverslunarsamnings við Ísland fyrr en ljóst verður hvort Ísland gengur í ESB eða ekki. Í stað þess að verða fyrst Evrópuþjóða til að gera slíkan samning við ESB myndu Íslendingar sem aðildarþjóð ESB fylgja hinum ESB-þjóðunum inn í þá samninga sem Kína mun fyrr en síðar gera við ESB. Ef að líkum lætur munu þeir samningar verða öllu víðtækari en sá fríverslunarsamningur sem Íslendingar hefðu annars sem þjóð utan ESB gert við Kína.

Varnarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna sýnir glögglega að samningstaða smáríkis gagnvart stórveldi er þröng nema því aðeins og hún ráði yfir mikilvægum björgum sem stórveldinu er fengur að. Í upphafi fyrirlestraraðar íslensku háskólanna og utanríkisráðuneytisins veturinn 2007-2008, „Ísland á alþjóðavettvangi – erindi og ávinningur“, varaði Geir H. Haarde forsætisráðherra einmitt við „hégómlegu drambi“ í sambandi við stöðu Íslands í samfélagi þjóðanna (Geir H. Haarde, 2007). Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, þáverandi utanríkisráðgjafi, tók í sama streng og sagði að „heppileg blanda af sjálfstrausti, bjartsýni og raunsæi [væri] það sem mestum árangri skilar“ (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2007).

#### 4. NIÐURSTÖÐUR OG LOKAORÐ

Íslenska lýðveldið stendur á tímamótum. Efnisleg lífsgæði Íslendinga voru sérstaklega mikil í aðdraganda efnahagshrunsins haustið 2008, en Ísland hefur allt frá um 1980 verið í hópi hagsælustu þjóða heims. Kaupmáttaraukning nánast allra þjóðfélagsþópa var með því mesta sem þjóðin hefur mátt njóta. Aukin efnahagsleg velsæld hafði einnig í för með sér að fólk gat leyft sér meiri efnislegan munað en áður hefur þekkt í íslenskri hagsögu. Hagsældin gerði einnig mögulegt að auka framlög til ýmissa málaflokka s.s. menntunar og heilbrigðismála. Þó verður ekki framhjá því litið að efnislegum gæðum var misskipt, sérstaklega í lok þess tímabils sem hér er til umfjöllunar. Kaupmáttaraukning lágtekjufólks og meðaltekjufólks var minni en hjá hátekjufólki; þeir er mest höfðu tóku til sín sífellt stærra sneið af kökunni. Auk þess var það svo að hluti þessara efnislegu lífsgæði var að umtalsverðu leyti fjármagnaður með lánsfé. Því mætti kenna „útrásartímann“ svokallaða að einhverju leyti við óráðsú en raunverulega hagsæld, enda geldur íslenska þjóðin nú fyrir þróun undanfarinna ára með viðamiklum bakreikningum. Með því er ekki átt við að „þjóðin“ í heild sinni beri ábyrgð á því hvernig fór, en aukin skuldetning sumra fyrirtækja og heimila var þó óneitanlega hluti sögunnar og hefur gert afleiðingar bankahrunsins þungbærari fyrir almenning en þær hefðu þurft að vera.

Á síðustu fjórum árum fyrir hrun óx verg landsframleiðsla á mann að jafnaði um 4,4% á ári. Svo háum hagvexti standa fæstar þjóðir undir til lengri tíma litið. Það mátti því ætíð vera ljóst að góðærið hlaut að taka enda og að með minnkandi þenslu myndi sá hálfgerði draumaheimur, sem Íslendingar höfðu lifað í, brotna og kaldur veruleikinn taka við. Þá myndi þurfa að rífa seglin. Skellurinn varð hins vegar meiri en allir áttu von á, hrúnið geigvænlegra. Þær atvinnugreinar sem hafa borið uppi hagvöxt undangenginna ára eru í sárum og ólíklegt að sumar þeirra nái nokkurn tíma að verða aftur jafn fyrirferðarmiklar í hagkerfinu. Fyrst um sinn mun endurreisnin væntanlega einkum hvíla á útflutningsgreinum og fyrirtækjum sem keppa á samkeppnismarkaði eða eru í ferðaþjónustu. Er frá líður þarf að skapa ný störf og tækifæri á fleiri sviðum. Sú aðlögun getur verið sársaukafull og tekið nokkurn tíma, hversu langan er ei gott að spá. Á meðan er hætt við að atvinnuleysi haldist hátt. Íslenskur vinnumarkaður er hins vegar sveigjanlegur og hefur áður staðið af sér erfiðleika. Þá hefur hins vegar oftast verið þökkalegt atvinnuástand erlendis, nú eru tækifærin færri. Fastlega má gera ráð fyrir að einhverjir kjósi að flytjast af landi brott og sitja af sér erfiðleikaárin á erlendri grund. Í reynslu sögunnar er þó ótrúlegt að almennur fólksflótti brestir á. Þeir útlendingar sem flust hafa til landsins undanfarin ár munu líklega sumir hverjir flytja aftur heim. Þá gæti vænkast hagur atvinnulausra Íslendinga.

Jafnvægisleysi síðustu ára birtist í mörgum myndum. Ein er sú að vísitala launa, sem mælir almennt launastig í landinu, hækkaði mun meira en framleiðni vinnuafis. Hluti af þeim launahækkunum, sem Íslendingar hafa notið, var því í raun innistæðulaus, þótt það sé vissulega misjafnt milli atvinnugreina hversu vel breytingar á framleiðni fylgdust að hækkun launa. Hluttur launa í vergum þáttatekjum hefur einnig vaxið stórum, eða um 10 prósentustig á nokkrum árum, og farið úr 60 í 70%. Hluttur fjármagns hefur á móti dregist saman. Þetta bendir einnig til þess að hækkunir launa hafi verið óraunhæfar. Hér verður þó einnig að taka tillit til þess að sumar þær fjárfestingar, sem ráðist hefur verið í á undanförunum árum, voru ekki farnar að skila arði á þessum árum. Þegar það gerist má aftur gera ráð fyrir að hluttur launa dragist saman. Þá hefur gengið erfiðlega að hemja vöxt opinberra útgjalda. Þetta er að vísu ekkert nýtt vandamál, en á þeim erfiðleikaárum sem framundan eru duga engin vettlingatök í þessu efni.

Skuldir heimilanna hafa aukist hratt á síðustu árum, sérstaklega. Uppúr árunum 2003 og 2005 sem skýrist aðallega af innkomu bankanna á húsnæðislánamarkaðinn. Skuldsetningin hefur einnig aukist hröðum skrefum, líka utan hins hefðbundna bankakerfis. Þá virðist vera sem stærstur hluti húsnæðisskuldanna sé hjá þeim sem eiga þrátt fyrir allt stóran hlut í húsnæðinu. Dreifing húsnæðisskulda er hins vegar mjög ójöfn þar sem um 68% húsnæðiseigenda eiga eign sem er minna en 30 milljóna kr. virði en bera um helming af heildarhúsnæðisskuldum þjóðarinnar. Vandinn sem stjórnvöld standa frammi fyrir er að hluta til sá að það eru í raun svo fáir sem eru í miklum vanda. Það þýðir að aðgerðir til hjálpar þessum heimilum, sem fylla þann hóp sem er sem verst er staddur, eru kostnaðarsamar en hjálpa fáum.

Hluta af þeim vanda sem Íslendingar eiga nú við að etja má vafalítið rekja til þess að ekki var nægjanlega gott samræmi í viðbrögðum Seðlabanka Íslands og stjórnvalda í baráttunni við þenslu liðinna ára. Á meðan bankinn beitti stýrivöxtum til að halda aftur af verðbólgu og jók þar með vaxtamun við útlönd, hélt hið opinbera mjög að sér að höndum og nýtti lítt fjármálalegar aðgerðir til að slá á góðærið. Í framtíðinni er brýnt að betra samræmi verði á milli aðgerða í peningamálum og opinberum fjármálum, að allir leggist á árarnar í einu. Þá er einnig brýnt að bæta samráð ríkis og sveitarfélaga.

Sú áætlun sem stjórnvöld og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafa mótað í sameiningu gerir ráð fyrir miklu aðhaldi í opinberum rekstri á næstu árum. Það gefur því stjórnvöldum lítil tækifæri til að mæta kreppunni með hefðbundnum opinberum aðgerðum. Byrði endurreisnarinnar mun í auknum mæli falla á markaðinn sjálfan. Þess vegna er mikilvægt að fyrirtækjum og fólki í landinu verði búinn réttur rammi til að þau megi drífa hagkerfið aftur af stað.

Nýlega hafa ýmsir fræðimenn orðið til þess að efast um þá forsendu að aukin efnisleg hagsæld leiði af sér velsæld. Vissulega eru ríkar þjóðir að jafnaði hamingjusamari en fátækar þjóðir, en ekki er langt síðan bent var á að innan ríkra þjóða hefur meðalhamingja þegnanna ekkert aukist þrátt fyrir gífurlegan hagvöxt og er Ísland þar engin undantekning. Þrátt fyrir að stjórnvöldum tækist að auka hagvöxt Íslendinga umfram meðaltal OECD-ríkjanna má greina ýmis merki um að almenn lífsgæði Íslendinga hafi ekki batnað að sama marki. Lífsánægja þjóðarinnar hefur staðið í stað frá því mælingar hófust 1984, en meðalífsánægja flestra OECD þjóða jókst á síðasta áratug. Tíðni örorku fór vaxandi á Íslandi þrátt fyrir að kaupmáttur örorkulífeyris héldi ekki í við lægstu laun á vinnumarkaði. Þetta mætti hugsanlega skýra með því að aukið álag á vinnumarkaði hafi leitt til útilokunar þeirra sem voru veikari fyrir, en breytingar á reglum um skráningu örorkumats frá 1990 kunna einnig að hafa áhrif. Aukið álag á vinnumarkaði birtist einnig í árekstrum heimilis og vinnu, sem er mikill streituvaldur. Notkun geðlyfja jókst hratt og notkun geðdeyfðarlyfja var með því mesta í hinum vestræna heimi<sup>32</sup>. Rétt er að hafa í huga að nokkuð dró úr tíðni flestra brotaflokka á tímabilinu þó tíðni fíkniefnabrota hafi vaxið umtalsvert<sup>33</sup>. Þá á enn eftir að upplýsa hvort stórfelld efnahagsbrot hafi verið framin í kjölfar eða aðdraganda efnahagshrunsins. Eins hefur námsárangri íslenskra barna hrakað nokkuð í alþjóðlegum samanburði, þrátt fyrir að efnisleg umgjörð náms sé með því besta sem gerist í OECD löndum. Þetta er atriði sem vert er að skoða nánar og sérstaklega hvert er samspil útgjalda til menntunar og árangurs menntakerfisins.

Í ljósi þess hve sterk tengsl ójöfnuðar eru við ýmis félagsleg vandamál er í rauninni má velta fyrir sér hví hættumerkin hér á landi séu ekki fleiri. Skýringin gæti verið sú að ójafnaðarþróunin er tiltölulega ný af nálinni á Íslandi en margir þeirra þátta sem ójöfnuður hefur áhrif á, svo sem heilsufar og lífslíkur, breytast fremur hægt og stjórnast því frekar af langtímaþróun fremur en skammtíma breytingum á stefnu. Einnig gæti verið að þrátt fyrir að mælingar sýni að ójöfnuður hafi farið vaxandi þá hafi jöfnuðurinn verið meiri en víða annars staðar hér áður fyrr þannig að ástandið var þrátt fyrir allt skárri hér en í ýmsum öðrum löndum hvað jöfnuð varðar. Engu að síður er ljóst að rétt er að huga sérstaklega að stöðu viðkvæmra hópa í samfélaginu, svo sem kvenna, barna, fatlaðra og fólks af erlendum uppruna. Má í því sambandi nefna að konur eru í sérstakri hættu á að lenda í fátækt, þær eru

---

<sup>32</sup> Vera má að þörf fyrir meðferð við geðdeyfð hafi alltaf verið jafn mikil, en að opnari umræða um geðsjúkdóma leiði til þess að fleiri hafi sótt sér aðstoðar á tímabilinu og fengið lyfjameðferð. Einnig hafa lyfjafyrirtæki verið ötul við að markaðssetja lyf sín og ekki má telja öruggt að allir sem neyttu lyfjanna hafi nauðsynlega þurft á þeim að halda.

<sup>33</sup> Slíkar breytingar á tíðni ákveðinna flokka afbrota geta líka skýrst af breyttri áherslu lögreglunnar á að upplýsa slík brot, t.a.m. undir þrýstingi frá almenningi og stjórnámálamönnum.

háðari sterku velferðarkerfi og mikil hætta er á að kynbundið ofbeldi, svo sem heimilisofbeldi aukist á tímum efnahagskreppu. Nauðsynlegt er því að sérfræðipækning á málefnum viðkvæmra hópa sé nýtt við stefnumótun á komandi tímum.

Því hefur verið haldið fram að efnishyggja hafi verið ríkjandi gildi á Íslandi í aðdraganda bankahrunsins. Niðurstöður European Social Survey (ESS) sem tengjast efnishyggju og hegðun fólks á Íslandi í upphafi tuttugustu og fyrstu aldar styðja hins vegar ekki þá skoðun. Margar skýringar geta verið á þessu ósamræmi. Til dæmis gæti verið að lýsingar á daglegu lífi á Íslandi hafi verið orðum auknar. Að fámennur hópur beri ábyrgð á skuldsetningu og neyslu undanfarinna ára, en að bróðurpartur fólks hafi í raun aðhyllt þau andstæðu gildi sem ESS sýnir. Önnur skýring er að viðmælendur séu að sýna sig í sem bestu ljósi. Þriðja skýringin er sú að fólk hafi ekki talið að það væri að leggja mikla áherslu á peninga og veraldlegar eigur þar sem það var aðeins að fylgja félagslega samþykktri hegðun um hvernig ætti að búa sér og sínum gott líf. Fjórða skýringin, og sú líklegasta, er að lífsgildi lýsi eingöngu þeim markmiðum sem fólki finnst æskileg, en ekki endilega raunsæ. Þá er möguleg skýring að könnunin nái ekki þeim tilgangi sínum að mæla efnishyggju á Íslandi og bera hana saman við það sem gengur og gerist í öðrum löndum. Stofnanir samfélagsins hafa rík áhrif á hegðun fólks með því að búa til hvatakerfi og samfélagsleg viðmið. Rannsóknir hafa sýnt að þegar ósamræmi er á milli eigin gilda og gilda þess samfélags sem maður býr í myndist spenna sem kann að vera streituvaldandi. Ef áherslur stjórnvalda eru á að umbuna þeim sem eignast mesta peninga er kominn hvati fyrir þegnana að gera einmitt það, þó það gangi þvert á þau lífsgildi sem fólk vill hafa í hávegum.

Í stjórn málaumræðu líðandi stundar er því haldið fram að hrúnið í október 2008 kalli á að Íslendingar endurskoði stöðu sína meðal ríkja heims. Bent er á að þeir hafi komið að lokuðum dyrum hjá bandalagsþjóðum sínum þegar þeir báðu um aðstoð til að fyrirbyggja hrún íslenska bankakerfisins. Beiting Breta á hryðuverkalögum til að verja hagsmuni sína vegna hugsanlegs falls íslenska bankakerfisins og krafan um að Íslendingar tryggðu innistæður á Icesave-reikningum Landsbankans hafa enn fremur verið nefnd sem dæmi um að smáþjóð megi sín lítils gagnvart stórþjóðum þegar hagsmunir þeirra rekast á. Þetta er í samræmi við kenningar í alþjóðastjórn málum, sérstaklega hvað varðar stöðu smáþjóða. Þá hefur verið bent á að alþjóðlega bankakreppan, sem hamlar nú viðskiptum og ógnar efnahagslegum stöðugleika ríkja, hafi sýnt í reynd að hvert ríki sé sjálfum sér næst þrátt fyrir fögur fyrirheit um samvinnu þegar vel árar.

Þau atriði sem íslensk stjórnvöld þurfa að hafa í huga á næstu misserum eru margvísleg og að mörgu leyti þungbær.

Í fyrsta lagi þarf að gæta að því að hér myndist ekki ástand þar sem millistétin dettur úr því að vera drifkraftur framleiðslu, verslunar og þjónustu, í að vera svo skuldsett og aðþrengd að tekjur hennar dugi aðeins fyrir lágmarksframfærslu og varla það. Myndist slíkt ástand getur reynst ákaflega erfitt að losna út úr því. Öflug, vel megandi millistétt, er einkennandi fyrir þjóðfélög þar sem velferð þegnanna er sem mest.

Í öðru lagi verður renna styrkum stoðum undir atvinnulífið og vinna að því að Ísland geti eins fljótt og auðið er orðið fullur þátttakandi í alþjóðlegu hagkerfi á ný, með gjaldmiðil sem sinnir því hlutverki sem slíkur á að gegna – að vera miðill sem tekinn er sem greiðsla fyrir þær vörur sem þjóðin þarf á að halda. Íslensk þjóð þarf einnig að losna út úr því mikla sveifluumhverfi sem hefur einkennt efnahagslífið undanfarna áratugi og búa við ástand þar sem fyrirtæki og heimili geta gert áætlanir sem búast má við að standist, í grófum dráttum að minnsta kosti. Þetta verður best gert með því að tryggja efnahagslegt öryggi þjóðarinnar í sem nánustum samskiptum við aðrar þjóðir. Það skref sem hefur verið tekið með umsókn um aðild að Evrópusambandinu er skref sem stefnir Íslandi inn í meginstraum evrópskra stjórn- og efnahagsmála. Hver niðurstaðan verður í aðildarviðræðum við Evrópusambandið sem standa fyrir dyrum og hvernig þjóðin mun kjósa í atkvæðagreiðslu um væntanlegan samning mun hafa mikil áhrif á þau atriði sem hér eru nefnd að framan.

Í þriðja lagi þarf að gæta vel að innviðum samfélagsins, sem þrátt fyrir allt eru býsna öflugir og hafa gert kreppuna á Íslandi viðráðanlegri en hún hefði ella orðið. Engu að síður þarf að huga vel að velferð viðkvæmra hópa í samfélaginu á tímum sem þessum svo sem kvenna, barna, fatlaðra og fólks af erlendum uppruna, en slíkir hópar geta orðið mjög illa úti í efnahagskreppum á borð við þá sem þjóðin gengur nú í gegnum.

Í fjórða lagi er vert að nefna að atvinnuleysi hefur aukist mjög á undanförunum misserum. Stjórnvöld ættu að huga að aðgerðum sem tryggja sveigjanleika á vinnumarkaði og hvernig koma megi þeim til aðstoðar sem missa vinnuna. Ef langtímaatvinnuleysi eykst hefur það ekki einungis í för með sér efnahagslegan kostnað heldur bætast við ýmis félagsleg vandamál sem erfitt getur reynst að vinna bug á.

Í fimmta lagi þurfa stjórnvöld að eiga í stöðugum samræðum við þjóðina og miðla upplýsingum um markmið og vegferð eins oft og ítarlega og kostur er. Það þarf að tala kjark í þjóðina, því án hans er viðbúið að uppgjöf nái yfirhöndinni ef ekki fer að sjást fljótlega til lands og þá er hætt við að áfram halli undan fæti. Í þeim efnunum gætu stjórnvöld tekið sér til fyrirmyndar breska pólfarann Sir Ernest Shackleton,

sem festi skip sitt og braut það í ís við Suðurskautslandið árið 1914, en vann það ofurmannlega afrek að skila áhöfn sinni heilli heim eftir næstum tveggja ára hrakningar. Lykilatriðin í því hvernig til tókst hafa verið rakin til þeirra þátta sem einkenndu Shackleton sem stjórnanda, bjartsýni, jákvæðni, árangursrík tjáskipti og að vera í einu og öllu fyrirmynd manna sinna. Þessi atriði verða seint ofmetin á erfiðum tímum.



## HEIMILDIR

- Aðalsteinn Leifsson. (2006, 25. október). Kína verður stærsti viðskiptaaðili Íslands utan Evrópu. *Viðskiptablaðið*.
- Akerlof, G. (1970). The Market for "Lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Alesina, A., Glaeser, E. og Sacerdote, B. (2001). Why doesn't the United States have a European style welfare state? *Brookings Paper on Economic Activity*, 2, 187-254.
- Auðunn Arnórssón. (2006, 10. nóvember). Dvínandi gildi hornsteinanna. *Fréttablaðið*.
- Auðunn Arnórssón. (2009). *Inni eða úti? Aðildarviðræður við Evrópusambandið*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun HÍ og Háskólaútgáfan.
- Auður M. Leiknisdóttir, Ásdís A. Arnalds og Friðrik H. Jónsson. (2009). *Skýrsla um stöðu og þróun jafnréttismála við Háskóla Íslands*. Sótt 6. september 2009 af <http://www.hi.is/files/skjol/stjornsysla/kennslusvid/jafnrettismal/da-og-throun-jafnrettismala-vid-HI-2003-2007.pdf>
- Auður M. Leiknisdóttir, Hrefna Guðmundsdóttir, Ágústa E. Björnsdóttir, Heiður H. Jónsdóttir og Friðrik H. Jónsson. (2009). *Staða lestrarkennslu í íslenskum grunnskólum*. Sótt 7. september 2009 af [http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/stada\\_lestrarkennslu\\_i\\_islenskum\\_grunnskolum\\_2009.pdf](http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/stada_lestrarkennslu_i_islenskum_grunnskolum_2009.pdf)
- Arnaldur Sölvi Kristjánsson og Stefán Ólafsson. (2009). Heimur hátekjuhópanna: Um þróun tekjuskiptingar á Íslandi 1993-2007. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 5(1).
- Baldur Þórhallsson. (2008). Evrópustefna íslenskra stjórnvalda: Stefnumótun, átök og afleiðingar. Í Valur Ingimundarson (ritstjóri), *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007*. Reykjavík.
- Bernburg, J. G. (2003). Anomie, social change and crime. *British Journal of Criminology*, 42, 729-742.
- Brown, K. W. og Kasser, T. (2004). Are psychological and ecological well-being compatible? The role of values, mindfulness and lifestyle. *Social Indicators Research*, 74, 349-368.

- Burroughs, J. E. og Rindfleisch, A. (2002). Materialism and well-being: A conflicting values perspective. *Journal of Consumer Research*, 29, 348-370.
- Collins, R. (1979). *The Credential Society*. New York: Academic Press.
- Commission of the European Communities. (2006). *Roadmap for equality between women and men. 2006-2010*. Sótt 9. Október 2009 af <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=redirLinksogurl=http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0092:EN:NOT>
- Dittmar, H. (2008). *Consumer culture, identity, and well-being*. London: Psychology Press.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2009). „*Hið huglæga sjálfstæði þjóðarinnar*“ Áhrif þjóðernishugmynda á Evrópustefnu íslenskra stjórnvalda. Óbirt doktorsritgerð: Háskóli Íslands, stjórn málafræðideild.
- Ellemann-Jensen, U. (2002). *Östen for solen*. Kaupmannahöfn.
- Erik, W. O. (2005). *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eva Joly. (2009a, 1. ágúst). Skuldabyrði sem þjóðin getur ekki staðið undir. *Morgunblaðið*.
- Evrópunefnd forsætisráðherra. (2007). *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Evrópusambandið. (2009). *Advisory committee on equal opportunities for women and men. Opinion on the gender perspective on the response to the economic and financial crisis*. Sótt 10. september 2009 af <http://www.equineteurope.org/opinion.pdf>
- Eydal, G. B og Gíslason, I. V. (2008). *Equal Rights to Earn and Care - Parental Leave in Iceland*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Félags- og tryggingamálaráðuneytið. (2009). *Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála*. Sótt 5. september 2009 af [http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/Jafnrettisthing09/Jafnrth2009\\_net.pdf](http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/Jafnrettisthing09/Jafnrth2009_net.pdf)
- Félagsvísindastofnun. (2000). *Lífsgildi: Þjóðernishyggja: Samanburður 1985, 1990 og 1999 og bakgrunnsgreining fyrir árið 1999*. Óútgefin samantekt.

- Fjármálaráðuneytið. (2008). Fjárlagafrumvarp 2009: Seinni hluti, lagagreinar og athugasemdir. Sótt september 2009 af [http://www.fjarlog.is/Fjarlagavefur-Hluti-II/GreinargerdirogRaedur/Fjarlagafrumvarp/2009/Seinni\\_hluti/Kafli\\_3-03.htm](http://www.fjarlog.is/Fjarlagavefur-Hluti-II/GreinargerdirogRaedur/Fjarlagafrumvarp/2009/Seinni_hluti/Kafli_3-03.htm)
- Fjármálaráðuneytið. (2008). *Íslenska skattkerfið: Samkeppnishæfni og skilvirkni. Skýrsla nefndar*. Sótt 20. september 2009 af <http://www.fjarmalaraduneyti.is/utgefing/efni/utgafa/yfirlit/>
- Fournier, S. og Richins, M. L. (1991). Some theoretical and popular notions concerning materialism. Í F. W. Rudmin (ritstjóri), *Special issue of Journal of Social Behavior and Personality*, 6, 403-414.
- Friðrik H. Jónsson. (2006). Gengur Lífsgildakvarði Schwartz á Íslandi? Í Úlfar Hauksson (ritstjóri), *Ráðstefna um rannsóknir í félagsvísindum VII: Félagsvísindadeild* (bls. 549-559). Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Friðrik H. Jónsson og Stefán Ólafsson. (1991). *Lífsskoðun í nútímalegum þjóðfélögum: Ísland, Danmörk, Finnland, Noregur, Svíþjóð, Suður- og Vestur-Evrópa (samanlögð) og Bandaríkin: úr lífsgildakönnun 1990*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Friða Rós Valdimarsdóttir. (2009). *Líka á Íslandi. Rannsókn á eðli og umfangi mansals*. Irma Erlingsdóttir (ritstjóri). Sótt 3. september 2009 af <http://www2.hi.is/Apps/WebObjects/HI.woa/1/swdocument/1015299/Sk%C3%BDrsla.+Mansal+-+L%C3%ADka+%C3%A1+%C3%8Dlandi.pdf?wosid=false>
- Gallie, D. (2004). *Resisting Marginalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, D. og Paugam, S. (2000). *Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Garðarsdóttir, R. B. (2006). *Materialism, money-making motives and income as influences on subjective well-being in the UK and in Iceland*. Óbirt doktorsritgerð: University of Sussex, UK.
- Garðarsdóttir, R.B., Dittmar, H. og Jónsdóttir, V. (2007). Psychological predictors of personal debt in Iceland. *Proceedings of the Nordic Consumer Policy Research Conference*. Part II, Section 6. Sótt í september 2009 af <http://www.consumer2007.info/wp-content/uploads/finance6-%20Gardasdottir.pdf>

- Geir H. Haarde. (2007). *Staða Íslands í samfélagi þjóðanna*. Sótt 9. september 2009 af [http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Raedurogerindi/Avarp\\_forsatis\\_i\\_Haskola\\_Islands\\_07\\_SEP\\_07.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Raedurogerindi/Avarp_forsatis_i_Haskola_Islands_07_SEP_07.pdf)
- Gianni, M. og Simpson, W. (2005). *The Changing Nature of High Sea fishing*. Canberra.
- Guðjón Helgason (2009, 10. maí). Finnar vilja ekki verja loftrými Íslands. *Vísir*. Sótt 9. september 2009 af <http://www.visir.is/article/200936609084>
- Gunnar Þór Bjarnason. (2008). *Óvænt áfall eða fyrirsjáanleg tímamót? Brottför Bandaríkjahers frá Íslandi: Aðdragandi og viðbrögð*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun HÍ og Háskólaútgáfan.
- Gylfi Zoega. (2007). Hugleiðingar um efnahagslega velferð. *Fjármálatíðindi*, 54, 46-55.
- Hagstofa Íslands. (2008). Heilbrigðis- félags- og dómsmál. Konur og karlar í áhrifastöðum. *Hagtíðindi*. Sótt 4. september 2009 af <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=9087>
- Hagstofa Íslands. (2009). Konur og karlar í áhrifastöðum 2008. *Hagtíðindi*, 94(5). Sótt 7. september 2009 af <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=9087>
- Hall, P. og Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, C. (2003). *Growth Fetish*. Sidney: Allen og Unwin.
- Harpa Njáls. (2006). Velferðarstefna – Markmið og leiðir til farsældar? Í Úlfar Hauksson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum VII* (bls. 103-115). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. (2000). *Heilsufar kvenna. Álit og tillögur nefndar um heilsufar kvenna*. Reykjavík: Höfundur.
- Kolbeinn Stefánsson og Guðný Björk Eydal. (2003). *Retrained reform – Securing equality for same sex couples in Iceland*. Same sex couples; same-sex partnerships, and homosexual marriages A focus on cross-country differentials. Ráðstefna 25-26. September, Stokkhólmi.
- Landflótti með norrænu (2009, 2. Október). *Rúv*. Sótt 9. september 2009 af <http://www.ruv.is/heim/frettir/frett/store64/item234272/>
- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. (2007). *Ísland á alþjóðavettvangi; erindi og ávinningur*. Sótt september 2009 af <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/>

- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political change in 43 societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, R. og Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, Guðrún Geirsdóttir og Gunnar E. Finnbogason. (2002). „Modern educational sagas: Legitimation of ideas and practices in Iceland education“. *Scandinavian Journal of Education Research*, 46, 265-282.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2004). *Karlmennska og jafnréttisuppeldi*. Rannsóknastofa í kvenna- og kynjafræðum: Reykjavík.
- Ingólfur V. Gíslason. (2008). *Ofbeldi í nánnum samböndum. Orsakir, afleiðingar, úrræði*. Reykjavík: Félags- og tryggingamálaráðuneytið.
- Ísland mun ekki skerast úr leik. (2006, 30. Nóvember). *Morgunblaðið*.
- Jafnréttisvaktin. (2009). Áfangaskýrsla 31. mars 2009. Jafnréttisvaktin. Sótt 5. september 2009 af [http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Afangaskyrsla\\_jafnréttisvaktarinnar.pdf](http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Afangaskyrsla_jafnréttisvaktarinnar.pdf)
- Joly, E. (2009b, 1. ágúst). Sviket mot Island. Aftenposten. Sótt september 2009 af <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article3195636.ece>
- Kahneman, D., Diener, E. og Schwarz, N. (1999). *Wellbeing: The foundations of hedonic psychology*. New York: Russel Sage Foundation.
- Kasser, T., Cohn, S., Kanner, A. D. og Ryan, R. M. (2007). Some costs of American corporate capitalism: A psychological exploration of value and goal conflicts. *Psychological Inquiry*, 18, 1-22.
- Kasser, T. og Kanner, A. D. (2004). *Psychology and consumer culture: The struggle for a good life in a materialistic world*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Kasser, T. og Ryan, R. M. (1993). A dark side of the American dream: Correlates of financial success as a central life aspiration. *Journal of Personality and Social Psychology*, 65, 410-422.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press.

- Konrad, A. og Mangel, R. (2000). The Impact of Work-Life Programs on Firm Productivity. *Strategic Management Journal*, 21(12), 1225-1237.
- Kolbeinn Stefánsson (2008). Samspil vinnu og heimilis - Álag og árekstrar. *Rannsóknarritgerð 1*, 1-24. Sótt 28. september 2009 af <http://www.ts.hi.is/Working%20Paper%20of%20Chapter%204.pdf>
- Layard, R. (2005). *Happiness: Lessons from a new science*. London: Penguin.
- Lin, N. (2001). *Social Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marmot, M. (2004). *Status Syndrome: How Social Standing Affects Our Health and Longevity*. New York: Times Books.
- McGovern, P., Hill, S., Mills, C. og White, M. (2007). *Market, Class, and Employment*. Oxford: Oxford University Press.
- Menntamálaráðuneytið. (2006). *Aðalnámskrá grunnskóla. Almennur hluti*. Sótt 3. september 2009 af [http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/agalmennurhluti\\_2006.pdf](http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/agalmennurhluti_2006.pdf)
- Nefnd um þróun Evrópumála. (2009). Skýrsla 17. apríl 2009. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Nickerson, C., Schwarz, N., Diener, E. og Kahneman, D. (2003). Zeroing in on the dark side of the American dream: A closer look at the negative consequences of the goal for financial success. *Psychological Science*, 14, 531-536.
- Nolan, B. og Whelan, C. (1996). The Relationship between Income and Deprivation: A Dynamic Perspective. *Revue économique, Développements récents de l'analyse économique: XLIVe congrès annuel de l'Association française de science économique*, 47(3), 709-717.
- OECD. (2007). *Pensions at a Glance 2007*. París: Höfundur.
- OECD. (2009). *Society at a Glance 2009*. París: Höfundur.
- Oorschot, W. Van. og Halman, L. (2000). Blame or Fate, Individual or Social? An international comparison of popular explanations of poverty. *European Societies*, 2(1), 1-28.
- Ólafur Ragnar Grímsson. (2008). *Hrein orka, vegvísir til framtíðar*. Þróunarmál, 22(1).
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.

- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon og Schuster Ltd.
- Ragna B. Garðarsdóttir. (2007). Leitin að hamingjunni? Efnishygggið gildismat og vellíðan Íslendinga. Í Gunnar Þór Jóhannesson (ritstjóri), *Rannsóknir í Félagsvísindum VIII* (bls. 589-600). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Richard, W. og Kate, P. (2009). *Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.
- Richins, M. og Dawson, S. (1992). Materialism as a consumer value: Measure development and validation. *Journal of Consumer Research*, 19, 303-316.
- Richins, M. og Rudmin, F. W. (1994). Materialism and economic psychology. *Journal of Economic Psychology*, 15, 217-231.
- Ríkisendurskoðun. (2008). *Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir 2008*. Sótt 20. september 2009 af [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2008/Framkvaemd\\_fjarlaga\\_2007.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2008/Framkvaemd_fjarlaga_2007.pdf)
- Roemer, J. (1996). *Egalitarian Perspectives: Essays in Philosophical Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Resource Strategies. (1998). *Markaðsvæðing á orkusviði: Alþjóðleg reynsla og gildi hennar fyrir íslenskar aðstæður* (skýrsla unnin fyrir Landsvirkjun). Sótt 9. september 2009 af [http://www.landsvirkjun.is/media/fjarmal/Landsvirkjun\\_markadsvaeding\\_a\\_orkusvidi.pdf](http://www.landsvirkjun.is/media/fjarmal/Landsvirkjun_markadsvaeding_a_orkusvidi.pdf)
- Ryan, R. M. og Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55, 68-78.
- Schlossenberg, D. (2009). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford: Oxford University Press.
- Schwartz, S. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 1-65.
- Siegrist, J. og Marmot, M. (2006). *Social Inequalities in Health: New Evidence and Policy Implications*. Oxford: Oxford University Press.
- Sighvatur Björgvinsson. (2009). Inngangur að ársskýrslu ÞSSÍ 2008: *Starfsemin endurspeglar breytt umhverfi Íslendinga*. Reykjavík: ÞSSÍ.

- Silja Bára Ómarsdóttir, Ragnheiður Jóna Ingimarsdóttir og Eypór Benediktsson. (2006). *Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða við gerð fjárhagsáætlunar og stefnumótunar*. Akureyri: Jafnréttisstofa.
- Stefanía Óskarsdóttir. (2008). *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* [ritdómur um Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007]. Í Valur Ingimundarson (ritstjóri). *Stjórnmal og stjórnsýsla*. Sótt september 2009 af [http://stjornmalogstjornsysla.is/index.php?option=com\\_content&task=view&id=404](http://stjornmalogstjornsysla.is/index.php?option=com_content&task=view&id=404)
- Stefán Ólafsson. (1998). *Hugarfar og Hagvöxtur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson. (1999). *Íslenska leiðin*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson. (2005). *Örorka og velferð á Íslandi og í öðrum vestrænum löndum*. Reykjavík: Rannsóknarstöð þjóðmála (nú þjóðmálastofnun) og Öryrkjabandalag Íslands.
- Stefán Ólafsson. (2008). Íslenska efnahagsundrið. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2(4), 231-256.
- Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson. (2005). *Hnattvæðing og þekkingarþjóðfélag*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stiglitz, J., Sen, A. og Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. París: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Svallfors, S. (2007). *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages, and Orientations*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Sverdrup, U. (2008, 21. Nóvember). Utenforlandet Norge. *Bergens Tidende*.
- Utanríkisráðuneytið. (1999). *Öryggis- og varnarmál Íslands við aldamót*. Reykjavík: Höfundur.
- Townsend, P. (1985). A Sociological approach to the measurement of poverty--A rejoinder to professor Amartya Sen. *Oxford Economic Papers, New Series*, 37(4), 659-668.
- Tryggvi Þór Herbertsson. (2005). *Fjölgun öryrkja á Íslandi - Orsakir og afleiðingar*. Reykjavík: Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.



- Valur Ingimundarson. (2007). Eftir „bandarísku öldina“: Samstarf Íslands við aðrar Evrópuþjóðir í öryggismálum. Í Silja Bára Ómarsdóttir (ritstjóri), *Ný staða Íslands í utanríkismálum* (bls. 153-163). Reykjavík: Alþjóðamálastofnun og Háskólaútgáfan.
- Valur Ingimundarson. (2008). *Frá óvissu til upplausnar: „Öryggissamfélag“ Íslands og Bandaríkjanna, 1991-2006*. Í Valur Ingimundarson (ritstjóri), *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* Reykjavík.
- Vinstrihreyfingin-Grænt framboð. (2009). *Landsfundarsamþykkt frá 22. mars 2009*. Sótt september 2009 af <http://www.vg.is/frettir/eldri-frettir/nr/4013>
- Vital, D. (1967). *The inequality of states: A study of the small power in international relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Watson, J. (2003). The relationship of materialism to spending tendencies, saving and debt. *Journal of Economic Psychology*, 24, 723-739.
- Wilkinson, R. og Pickett, K. (2008). *The Spirit Level - Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.
- Winfield, A., Boyd, C., Kieselbach, T. og Anderson, S. (2008). *Unemployment and Health: International and Interdisciplinary Perspectives*. Bowen Hills, Ástralía: Australian Academic Press.
- Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal. (2004). Kynbundinn launamunur: Umræðan um skýrðan og óútskýrðan launamun kynja í gagnrýnu ljósi. Í Irma Erlingsdóttir (ritstjóri), *Fléttur 2, Kynjafræði - kortlagningar* (bls. 247-273). Reykjavík: Rannsóknastofa í kvenna- og kynjafræðum.
- Þóra Kristín Ásgeirsdóttir. (2008, 17. október). Vill ekki Bretana. *Morgunblaðið*. Sótt 9. September 2009 af [http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2008/10/17/vill\\_ekki\\_bretana/](http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2008/10/17/vill_ekki_bretana/)
- Þverfaglegur hópur á vegum utanríkisráðuneytisins. (2009). *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið
- Össur Skarphéðinsson. (2009). *Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

## VIÐAUKAR

### Viðauki 1 - Tillögur nefndar Evrópusambandsins jafnrétti kynjanna á tímum efnahagskreppu

Member States should:

- Shape their responses to the economic and financial crisis in a way which is sensitive to its differential impact on women and men and demonstrates commitment to gender equality, including a gender dimension in national recovery plans.
- Ensure that all proposed policies are subject routinely to gender impact assessment, as a matter of good policy making, and undertake gender impact assessment of the measures currently being taken at national level.
- Disaggregate key employment data by gender to improve monitoring and analysis of the gender impact of the economic and financial crisis, and to facilitate the identification of measures at national level to ameliorate adverse impacts.
- Recognise that women may be exposed to financial insecurity as a result of lower pay, broken employment histories and limited financial reserves and target policies in a gender-sensitive way and be sensitive to the possible gender impacts of public investments decisions, including on infrastructure, and on the differential impacts of social security and tax systems on women.
- Consider whether a gender budget mechanism might increase gender equality by correcting negative consequences of revenues and expenditures and improve governance and accountability, in particular in respect of national budgets.
- Make efforts to improve women's participation at all levels of decisionmaking, especially in the areas of budgets and in respect of governance arrangements for financial systems at national level.
- Pay attention to the first report of the EU Network of women in decision making in politics and the economy launched in June 2008, aiming to provide a platform at EU level for successful strategies to improve genderbalance in decision making positions. This is due in 2009 and will highlight examples of best practice and summarise the exchanges and debates between the Network members
- Encourage appropriate accessibility to and provision for the release of loans by financial institutions to support for women's entrepreneurship.
- Work to combat stereotyping, including addressing outmoded assumptions about men being 'family breadwinners' which may impact on women's experience of the crisis; considering the fact that more and more women are main breadwinners, there should be a focus on encouraging greater sharing of domestic labour so that women do not continue to carry the majority of domestic tasks.
- Continue a focus on reconciliation measures and take steps to promote these as good practice for both men and women including improving the status of part-time work. There are real opportunities at national level to look at maternity

leave, paternity leave, parental and childcare provision – not just automatically encouraging women to take longer leave.

- Recognise the impact of multiple disadvantage in the context of addressing the economic crisis, and ensure that measures pay attention to women in particularly vulnerable positions – for example, older women workers, single parents, disabled women, migrant workers. This will involve consideration of a range of statistics broken down by sex and other factors such as age, disability, race, ethnic origin<sup>31</sup>.
- Ensure full implementation at national level of European Structural Funds to address the effects of recession through retraining and up-skilling initiatives. On the basis of article 14 of the General Regulation, article 6 of both Regulations of the European Social Fund and the European Regional Development Fund, set up a financial reserve within each fund for equal opportunity activities with additional support for cross programmes and other special initiatives being funded separately under technical assistance. Develop mechanisms for equality governance to include gender expertise within Governmental Departments and other agencies that implement measures within cohesion and structural funds and promote women's organisations and networks.
- Ensure that the body designated for the promotion of equal treatment at national level is sufficiently resourced and supported to act independently and effectively to provide independent assistance and advice to individuals with potential complaints under equality laws and to provide advice to employers and others on the requirements of these equality laws.
- Ensure that the gender dimension is effectively mainstreamed in the work of national administrations and, in particular, ensure that those with responsibilities for gender equality in national administrations are effectively supported and resourced.
- Encourage research institutes to analyse the gender impacts of the economic and financial crisis on an ongoing basis to document and monitor they short, medium and long term impacts.
- Recognise and provide support for the contribution that civil society can play in addressing the financial/economic crisis, particularly in the light of the European Year on Poverty and Social Exclusion.

## Viðauki 2. - Tillögur vinnuhóps um jafnrétti kynjanna á tímum efnahagskreppu

- Áhrif á stöðu kynjanna verði metin við allar ákvarðanir stjórnvalda, sérstaklega við allar breytingar í rekstri hjá hinu opinbera og í atvinnuskapandi aðgerðum.
- Við allar breytingar og hagræðingu í starfsemi hins opinbera verði þess gætt að verja störf hjá hinu opinbera og vinna markvisst að því að reyna að stuðla að fjölgun starfa á hinum almenna markaði.
- Sérstaklega verði lögð áhersla á að verja störf tekjulágra einstaklinga og sérstaklega í störfum í velferðarkerfinu. Einkum verði horft til þess að aðgerðir,

svo sem útboð á þjónustu, bitni ekki hlutfallslega verr á konum af erlendum uppruna með veikara félagslegt stuðningsnet og lakari réttindi á vinnumarkaði.

- Tryggt verði að aðgerðir í þágu atvinnusköpunar takmarkist ekki eingöngu við mannaflsfrekar framkvæmdir, gatnagerð og iðnað sem líklegt er að gagnist körlum fremur en konum, heldur nái einnig til starfa sem henta konum og körlum með fjölbreyttan bakgrunn.
- Við hvers kyns breytingar á framboði á heilbrigðisþjónustu verði tekið mið af ólíkum þörfum kynjanna og þess gætt að ekki halli á annað kynið í þeim breytingum.
- Þess verði gætt að umönnun sjúklinga verði ekki velt yfir á heimilin með ótímabærri útskrift sjúklinga af heilbrigðisstofnunum, en líklegt er að byrði af slíkri ólaunaðri umönnun lendi frekar á herðum kvenna en karla.
- Lögð verði fram forvarna- og viðbragðsáætlun um aukinn viðbúnað við hættu á auknu ofbeldi í nánnum samböndum. Reynsla erlendis og rannsóknir sýna að langvarandi atvinnuleysi og versnandi skuldastöðu heimilanna eykur hættu á aukningu á ofbeldi í nánnum samböndum. Því verði þess gætt í fyrsta lagi að efla stuðning stjórnvalda við forvarnastarf og meðferðarúrræði fyrir fórnarlömb ofbeldis, svo sem Kvennaathvarfið og Stígamót. Jafnframt verði rennt styrkari stoðum undir meðferðarúrræðið Karlar til ábyrgðar og tryggt að það nái til landsbyggðarinnar. Í því samhengi verði jafnframt hugað að því að lögleiða svokallaða „austurrísku leið“ sem snýst um að lögregla hafi heimild til að fjarlægja ofbeldismann af heimili.
- Aðgerðum til að sporna gegn mansali sem fyrirhugaðar eru samkvæmt aðgerðaáætlun gegn mansali sem ríkisstjórnin samþykkti hinn 17. mars 2009 verði hrundið af stað hið allra fyrsta. Líkur benda til að hættan á mansali geti farið vaxandi um allan heim í kjölfar hinnar alþjóðlegu fjármálakreppu. Er hér sérstaklega hvatt til þess að Alþingi samþykki þegar í stað frumvarp sem miðar að því að banna nektardans og kaup á vændi.
- Þar sem rannsóknir benda til að karlar kunni að vera í meiri hættu en konur á að einangrast félagslega í kjölfar atvinnumissis og að þeir séu síður líklegir til að nýta þau félagslegu úrræði sem atvinnulausum kunna að bjóðast er brýnt að finna leiðir til að koma sérstaklega til móts við atvinnulausa karlmenn.
- Gerð verði gangskör að því að tryggja fjölbreytt námsframboð á vegum háskólanna í sumar.
- Fylgst verði áfram með því með hvaða hætti atvinnuleysi og breytingar á vinnumarkaði birtast með ólíkum hætti hjá körlum og konum. Nú þegar hefur verið settur á laggirnar sérfræðihópur á vegum velferðarvaktarinnar. Við þann hóp bætist sérfræðingur í kynjafræði og mælikvarðarnir kyngreindir eftir því sem við á. Mælikvarðarnir verði birtir á vefsíðunni [island.is](http://island.is)
- Halda þarf áfram að greina þróun viðhorfa og væntinga á vinnumarkaði svo unnt sé að mæla breytingar á viðhorfum kynjanna til atvinnuástandsins.
- Hlutverk jafnréttisfulltrúa ráðuneytanna verði eflt hvað snertir það verkefni að vakta áhrif efnahagsþrenginganna í starfsemi sem heyrir undir hvert ráðuneyti, svo sem einstaka aðgerðir og breytingar á vettvangi þeirra. Jafnréttisfulltrúar geri

grein fyrir málum tengdum hverju ráðuneyti mánaðarlega við jafnréttisvaktina. Mikilvægt er að þeir sem gegna hlutverki jafnréttisfulltrúa séu meðal stjórnenda í hverju ráðuneyti svo tryggt sé að þeir komi að ákvarðanatöku.

- Tekin verði upp aðferðafræði kynjaðrar hagstjórnar í fjárlagagerð. Samkvæmt skilgreiningu Evrópuráðsins felst kynjuð hagstjórn annars vegar í að greina og meta áhrif fjárhagsáætlana á konur og karla á öllum stigum áætlunargerðarinnar og hins vegar að tryggja fjármagn til framfaraskrefa á sviði jafnréttismála.

Þess verði betur gætt að hlutfall kynjanna í nefndum, ráðum og stjórnnum sé ávallt í samræmi við 15. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, en töluvert skortir á að þessu ákvæði laganna sé nægilega fylgt eftir.