FJÁRMÁLATÍÐINDI

TÍMARIT UM EFNAHAGSMÁL

GEFIÐ ÚT AF HAGFRÆÐIDEILD
SEÐLABANKA ÍSLANDS

JÚLÍ–DESEMBER 1975

RITSTJÓRAR: JÓHANNES NORDAL
VALDIMAR KRISTINSSON

Þungur róður (forystugrein) 91

Íslenzk efnahagsmál með sérstakri hliðsjón af íslenzkum sjávarútvegi eftir Gylfa Þ. Gíslason 95

Auðlindaskattur, iðnþróun og efnahagsleg framtíð Íslands eftir Bjarna Braga Jónsson 103

Útgjöld ríkisins, umfang þeirra og ákvörðunarþættir eftir Valgerði Bjarnadóttur 123

Störf Alþingis 145

Innlánsstofnanir 1973 og 1974 163

Hagræn kortagerð IV (landhelgi og haffræði) 169

ÍSAFOLDARPRENTSMIÐJA HF.

Þungur róður

I.

Undir lok ársins 1975 voru greinileg merki þess, að tekið væri að rofa til í efnahagsþróun heimsins eftir mesta samdráttarskeið eftirstríðsáranna. Þótt myndin sé enn óskýr og mikill munur á stöðu og efnahagshorfum einstakra ríkja og ríkjahópa, er lítill vafi á því, að efnahagsþróunin hefur tekið nýja stefnu, og sífellt fleiri batamerki má sjá bæði í aukinni framleiðslu og minnkandi verðbólgu. Langt er þó enn í land, að viðunandi bata sé náð, enda hafa hinir óvenjulegu efnahagsörðugleikar áranna 1974 og 1975 valdið alvarlegri röskun á efnahagsstöðu margra ríkja og framleiðslugreina, sem hætt er við að tefji fyrir afturbata.

Þessi vandamál eiga að mestu rætur sínar að rekja til hinna óvenjulegu breytinga, sem orðið hafa á verðlagi og viðskiptakjörum á síðustu árum. Sá samdráttur, sem fór að segja til sín snemma á árinu 1974, var að verulegu leyti eðlilegt bakslag frá hinni miklu þenslu, sem ríkt hafði árin tvö á undan, en þá var framleiðsluaukning óvenjulega mikil, og gífurlegar hækkanir áttu sér stað á verðlagi matvæla og hráefna. Það, sem gjörbreytti eðli og styrkleika þessarar hagsveiflu, var hin mikla og óvænta hækkun á verðlagi olíu, sem tók gildi haustið 1973. Hún hafði ekki aðeins í för með sér stórfelldar verðhækkanir, heldur hlaut hún að leiða af sér mikinn greiðsluhalla olíuinnflutningsríkja og samsvarandi aukningu á gjaldeyriseignum olíuframleiðenda. Ótti manna við það, að þetta mundi valda efnahagssamdrætti, auknum vanda á gjaldeyrismörkuðum og áframhaldandi verðþenslu, reyndist á rökum reistur. Þróunin hefur þó orðið að ýmsu leyti með öðrum hætti en flestir bjuggust við, og þrátt fyrir samdráttinn, sem átt hefur sér stað, hefur ótti manna við efnahagslegt hrun í líkingu heimskreppunnar upp úr 1930 reynzt eiga við lítil rök að styðjast. Þótt á ýmsa veikleika megi benda, hefur með alþjóðlegri efnahagssamvinnu og hagstjórn þeirra

ríkja, er mestu ráða um framvindu efnahagsmála, tekizt að ná tökum á vandanum og forðast frekari erfiðleika.

II.

Eitt af því, sem stuðlað hefur að hagstæðari þróun en ýmsir áttu von á í upphafi olíukreppunnar, er minnkandi greiðsluafgangur olíuútflutningsríkjanna. Þegar olíuverðlagið var fjórfaldað, virtist óumflýjanlegt, að það leiddi til 60—70 milljarða dollara greiðsluafgangs olíuútflutningsríkja og samsvarandi halla annarra. Einnig var við því búizt, að þetta misvægi í greiðsluviðskiptum mundi breytast mjög lítið á allra næstu árum. Voru menn að vonum mjög svartsýnir á það, að hægt væri með eðlilegum hætti að fjármagna þann mikla greiðsluhalla, sem fjöldi ríkja mundi búa við af þessum sökum. Þróunin í þessum efnum hefur þó snúizt nokkuð til betri vegar, einkum af tveimur ástæðum.

Í fyrsta lagi hefur innflutningur olíuframleiðsluríkjanna aukizt miklu örar en búizt hafði verið við, og hafa iðnaðarríkin fyrst og fremst notið góðs af því, enda er innflutningsaukningin að mestu leyti iðnaðarvörur, einkum fjárfestingarvörur og vopnabúnaður. Virðist greiðsluafgangur olíuútflutningsríkja á árinu 1975 hafa orðið um 35 milljarðar dollara, sem er nálægt helmingi minna en árið áður og mun lægri tala en spáð hafði verið.

Í öðru lagi hefur tekizt að jafna greiðsluhallann með lánahreyfingum með auðveldari hætti en flesta hafði grunað. Sérstakar ráðstafanir á vegum alþjóðastofnana, svo sem olíulán Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, hafa lagt hér drjúgan hlut af mörkum, en að mestu leyti hefur þessi fjármagnsmiðlun farið um hendur hins alþjóðlega peningamarkaðar og þeirra höfuðbanka, sem á honum starfa.

Þótt tekizt hafi með þessum hætti að leysa greiðslujafnaðarvandamál síðustu tveggja ára með skaplegum hætti, er enn mikil óvissa framundan í þessum efnum. Stafar hún ekki sízt af því, hve ójafnt efnahagsörðugleikar síðustu tveggja ára hafa komið niður á einstökum þjóðum. Þau ríki, sem verst hafa orðið úti, en í þeim hópi eru mörg fátækustu þróunarríki heimsins, hafa safnað miklum erlendum skuldum og eiga því við sívaxandi greiðslubyrði að stríða. Er veruleg hætta á því, að almennt lánstraust margra þjóða muni veikjast mjög, ef lengi stefnir í sömu átt. Gæti það haft alvarlegar afleiðingar, ekki aðeins fyrir viðkomandi þjóðir, heldur jafnvel fyrir almenna efnahagsþróun í heiminum. Verða vandamál þessi vafalaust ofarlega á baugi á næstunni hjá þeim alþjóðastofnunum, sem við efnahagsmálin fást.

III.

Er þá að því komið að ræða stuttlega um efnahagshorfur í heiminum í upphafi ársins 1976.

Allt bendir til þess, að iðnaðarríkin, sem mestu ráða um efnahagsþróunina, séu nú örugglega komin á braut vaxandi fram-

leiðslu og batnandi efnahags. Í heild er búizt við því, að framleiðsluaukning í þessum ríkjum verði nálægt 5% á árinu 1976, mest í Norður-Ameríku og Japan, en þó nokkru minni í Evrópu, einkum Bretlandi og Ítalíu, sem enn eiga við mikla verðbólgu og greiðsluhalla að stríða. Sé litið á iðnaðarríkin í heild, eru skilyrðin til afturbata að flestu leyti góð, greiðslustaðan út á við sterk, innlend verðbólga í rénun og næg framleiðslugeta fyrir hendi. Mikillar varkárni gætir þó í efnahagsstefnu flestra þessara ríkja, og er stjórnvöldum sérstaklega umhugað um að forðast nýja verðbólgubróun, sem gæti siglt í kjölfar of ört vaxandi eftirspurnar. Takist að sigla á milli skers og báru í þessu efni, ættu góð skilyrði að vera fyrir hendi til áframhaldandi hagvaxtar á næstu árum.

Þótt varkárnin í efnahagsstefnu iðnaðarríkjanna sé vafalaust á góðum rökum reist, getur hún auðveldlega orðið til þess að fresta afturbata í ýmsum þeirra landa, þar sem efnahagserfiðleikar hafa verið mestir að undanförnu. Á þetta sérstaklega við um frumframleiðsluríkin, þ. e. a. s. þau ríki, sem byggja afkomu sína á útflutningi matvæla og iðnaðarhráefna, annarra en olíu. Viðskiptakjör þessara ríkja hafa breytzt ört undanfarin ár. Eftir mikinn bata viðskiptakjara, einkum á árinu 1973, þegar verðlag á hráefnum og matvælum var í hámarki, sló mjög í bakseglin á árunum 1974 og 1975, og er þróunin hér á landi gott dæmi um það. Hækkun olíuverðlags samfara lækkun á verðlagi hráefna og matvæla hefur leitt til ört rýrnandi greiðslustöðu þessara ríkja, og hafa mörg þeirra aukið mjög erlendar skuldir sínar. Þótt nú sé útlit fyrir, að þó nokkur framleiðsluaukning verði í iðnaðarríkjunum, er ekki líklegt, að hún verði næg til þess, að verðlag á hráefnum og matvælum batni að neinu ráði. Það er því talið sennilegast, að viðskiptakjör frumframleiðsluríkja muni lítið batna á árinu 1976, og munu þessi ríki því væntanlega enn eiga við mikla greiðsluerfiðleika að etja. Vegna sívaxandi skuldabyrða má hins vegar búast við því, að erfitt reynist fyrir sum þeirra, einkum hin fátækari, að jafna greiðsluhalla sinn með erlendum lántökum, svo að ekki verði um annan kost að velja en strangt eftirspurnaraðhald innanlands.

IV.

Efnahagshorfurnar hér á landi mótast mjög af sams konar vandamálum og nú hefur verið lýst. Eftir tvö ár óhagstæðrar þróunar viðskiptakjara og gífurlegs viðskiptahalla við útlönd er svigrúmið til fjármögnunar áframhaldandi halla orðið afar þröngt, og greiðslubyrði erlendra lána tekur til sín sívaxandi hluta þjóðarframleiðslunnar. Sá bati, sem nú er sjáanlegur í eftirspurn á heimsmarkaði, er vissulega vel þeginn, en ólíklegt virðist, að hann nægi til að færa Íslendingum nokkurn teljandi bata viðskiptakjara á árinu 1976. Leiðrétting greiðsluhallans við útlönd verður því að mestu leyti að gerast með enn frekari samdrætti þjóðarútgjalda. Við þann

mikla hagstjórnarvanda, sem í þessu felst, bætast svo áhyggjur vegna minnkandi veiðiþols íslenzkra fiskistofna á næstu árum og áhrif þau, sem það kann að hafa á útflutningstekjur þjóðarinnar. Það er því hætt við, að framundan sé þungur róður í rekstri þjóðarbúsins, áður en sá bati, sem þegar má sjá víða erlendis, fer að setja svip sinn á þróunina hér á landi.

J. N.

Gylfi Þ. Gíslason:

Íslenzk efnahagsmál með sérstakri hliðsjón af íslenzkum sjávarútvegi

Fyrirlestur, haldinn við háskólann í Tromsö 4. júní 1975.

I.

Ég hef verið beðinn um að tala hér um íslenzk efnahagsmál með sérstakri hliðsjón af íslenzkum sjávarútvegi. Þetta er eðlilegt viðfangsefni. Íslenzkur sjávarútvegur hefur sérstaka og óvenjulega þýðingu fyrir íslenzk efnahagsmál og afkomu þjóðarinnar. Annars vegar er hér um það að ræða, að þjóð, sem stundar sjávarútveg í ríkum mæli, er ekki nema að nokkru leyti herra þess, sem gerist í efnahagskerfi hennar, hún er háð öflum, sem hún ræður ekki, sumpart náttúrulögmálum og sumpart markaðsaðstæðum í öðrum löndum. Hins vegar veldur lykilstaða sjávarútvegsins í þjóðarbúskapnum því, að hagsmunir hans hljóta að hafa áhrif á þá efnahagsstefnu, sem fylgt er, hvort sem hún kann að vera hagkvæm fyrir aðra atvinnuvegi eða ekki eða sú, sem frá almennu þjóðhagslegu sjónarmiði væri talið skynsamlegt að fylgja.

Ég hef oft orðið þess var í viðræðum við erlenda starfsbræður mína, og á það við bæði um hagfræðinga og stjórnmálamenn, að sú skoðun er útbreidd, að það hljóti að vera einfaldara og auðveldara að stjórna litlu ríki, smáþjóð eins og Íslendingum, en miklu stærri löndum. En þetta er grundvallarmisskilningur. Vandamálin eru öll hin sömu. Í efnahagsdæmunum eru aðeins færri núll hjá smáríkinu. Hagsmunaágreiningurinn er ekki auðleystari. Hann er torleystari, ef nokkuð er, því að lýðræði er vandasamur leikur og þó enn vandasamari í návígi fámennisins. Þess vegna er stjórnmálavandinn sízt minni í litlu þjóðfélagi en stóru.

II.

Ég ætla að byrja á því að biðja ykkur um að hverfa andartak með mér nokkra áratugi aftur í tímann, til aldamótanna. Ef þið hefðuð þá komið til Reykjavíkur, hefðuð þið komið í hálfdanskt verzlunarþorp með 5.000 íbúum. Þjóðin, sem var um 100.000 manns, stundaði sömu atvinnuvegi og með svipuðum tækjum og hún hafði gert í þúsund ár, landbúnað og sjávarútveg. Hún átti engan vélbát, í landinu var engin höfn, enginn akfær vegur, engin verksmiðja, aðeins örfá hús úr steini. Íslendingar voru þá án efa fátækust þjóð í Vestur-Evrópu. En svo gerðist þrennt svo að segja samtímis í byrjun aldarinnar: Landið fékk í fyrsta lagi heimastjórn, íslenzkur ráðherra varð ábyrgur

gagnvart því Alþingi, sem hafði verið endurreist sem ráðgjafarsamkoma sextíu árum áður. Í öðru lagi hélt iðnbyltingin innreið sína í landið í mynd stórra botnvörpunga og vélbáta, 150 árum síðar en hún hafði gerbreytt atvinnulífi á Vesturlöndum, og í þriðja lagi fékk landið eigið peningakerfi með stofnun seðlabanka. Ísland varð í raun og veru sjálfstætt í stjórnmála- og efnahagsskilningi með heimastjórninni 1904 og því, sem gerðist samtímis henni. Fullveldisviðurkenningin 1918 og lýðveldisstofnunin 1944 voru staðfesting á orðnum hlut í miklu ríkara mæli en það, sem gerðist í byrjun aldarinnar.

Hvað hefur síðan verið að gerast á þessari öld? Bláfátækt bændaþjóðfélag hefur breytzt í þróað velmegunarþjóðfélag, sem ber svipmót þeirra velferðarsjónarmiða, sem einkennt hafa og einkenna Norðurlönd. Þjóðarframleiðsla á mann á Íslandi nam í fyrra 6.170 dollurum á mann eða svipaðri upphæð og þjóðarframleiðsla Norðmanna. Ekki þarf að vekja athygli á því hér, að slíkur samanburður milli landa er varhugaverður. En niðurstaðan verður svipuð, þegar athugaðir eru aðrir algengir mælikvarðar á lífskjör, svo sem einkaneyzla, bifreiðafjöldi á mann, tala útvarps- og sjónvarpstækja, símatækja o. s. frv. Fámennustu þjóð okkar heimshluta, sem býr í sjálfstæðu ríki, hefur á þrem fjórðu hlutum aldar eða sem næst tveim mannsöldrum tekizt að gerbreyta þjóðfélagi sínu og hefja sig upp úr örbirgð til velmegunar, henni hefur tekizt að greiða það, sem það kostar að vera smáþjóð.

Ég hef oft verið spurður af þeim allt of fáu útlendingum, sem þekkja þessa sögu — hvað skyldi raunar hinum stóra heimi koma það við, sem verið hefur að gerast á öldinni meðal eitt til tvö hundruð þúsund sálna norður í yzta hafi — ég hef oft verið spurður af hugsandi mönnum, hvernig slíkt hafi í raun og veru getað gerzt, ekki sízt með hliðsjón af því, að menn virðast standa ráðalausir gagnvart þeim vanda, sem við er að etja gagnvart þróunarlöndunum, sem mörg hver eru þó sízt verr á vegi stödd en Íslendingar voru um aldamótin. Svar mitt er fólgið í því, að þótt Íslendingar hafi um aldamótin verið bláfátækir að veraldarauði, þá litu þeir á sig sem þjóð og höfðu gert í þúsund ár, þeir höfðu ekki aðeins varðveitt þjóðerni og tungu, heldur og almenna menntun og áhuga á bókmenntum, alþýðumenntun í þess orðs beztum skilningi.

Þótt sjómaðurinn á opnum róðrarbátnum hafi verið fátækur, var hann upplýstur og lærði fyrirhafnarlaust stjórn vélbáts, þótt bóndinn hafi áður slegið þýft tún með orfi og ljá, var hann fljótur að tileinka sér tækni fiskvinnslustöðvarinnar. Ég efast um, að til sé gleggra dæmi í efnahagssögu Vesturlanda um hagnýtt gildi menntunar, framleiðsluaflsins, sem fólgið er í manninum, en sagan um efnahagsþróunina á Íslandi á þessari öld. Það var íslenzk alþýðumenntun og varðveizla hennar í meira en þúsund ár, sem gerði Íslendingum kleift að greiða það verð, sem það kostar að vera Íslendingur.

Án vitneskju um þetta verður íslenzkt þjóðfélag í dag ekki skilið. Það hefur orðið ótrúlega ör þróun í sjávarútvegi, mjög góð fiskimið hafa verið hagnýtt með fullkominni tækni, og hefur þetta orðið grundvöllur þess efnahagsundurs, sem átt hefur sér stað á Íslandi á þessari öld.

Ég hef líka oft heyrt skynsama útlendinga hafa orð á því, að í raun og veru væri það furðulegt, að slíkt skuli hafa getað gerzt í jafnlitlu þjóðfélagi og á Íslandi. Slíkt sé í raun og veru í mótsögn við alkunn lögmál um hagkvæmni stórrekstrar og fullkominnar tækni. En hér er enn um misskilning að ræða. Það, sem gerzt hefur á Íslandi, er einmitt í samræmi við stórrekstrar- og tæknilögmálin. Íslendingar eru auðvitað lítil þjóð, en hún hefur gerzt stór á takmörkuðu sviði, á sviði fiskframleiðslu og fiskútflutnings. Þar hefur hún

getað hagnýtt kosti stórrekstrar og tækni. Þau 12.000 manns, sem stunda fiskveiðar og fiskvinnslu á Íslandi, framleiddu árið 1973 afurðir, sem námu 6,5% af öllum útflutningi heimsins á sjávarafurðum. Hlutdeild Íslendinga á mikilvægum mörkuðum fyrir verðmætar sjávarafurðir, svo sem í innflutningi Bandaríkjamanna á frystum fiskflökum, er mun hærri.

Þetta er það, sem hefur verið að gerast á undanförnum áratugum. Þetta er grundvöllur ástandsins í dag. Þetta er athyglisverð saga. En nú kemur að vandamálunum.

III.

Auðvitað hafa ekki aðeins átt sér stað framfarir í sjávarútvegi á Íslandi. Á árunum eftir heimsstyrjöldina síðari má segja, að tæknibylting hafi orðið í sjávarútvegi heimsins, bæði í veiðum og vinnslu. Stóraukin áherzla hefur verið lögð á fiskveiðar, á hagnýtingu hinna lifandi auðlinda hafsins. Þær eru sameign, það kostar ekkert að hagnýta það hráefni, sem fiskurinn í sjónum er. Fiskimiðin innan fiskveiðilögsögu hvers lands eru í aðalatriðum til frjálsra og í öllum tilfellum til ókeypis afnota fyrir þá, sem þau vilja hagnýta. Og enginn á fiskistofnana í úthafinu. Það er aðalreglan, að allar þjóðir veiði þar ókeypis eins og þeim sýnist, að því þó auðvitað tilskildu, að þær hlýði almennum reglum, sem settar hafa verið á vissum sviðum og vissum svæðum til þess að koma í veg fyrir dráp ungfisks eða einstakra stofna, sem taldir hafa verið í sérstakri hættu. Þetta ásamt tækniframförunum hefur orðið til þess, að fiskveiðar hafa á undanförnum áratugum orðið miklu mikilvægari þáttur í fæðuöflun heimsins en áður var, enda mikilvægur eggjahvítugjafi. Aukning sóknar og bætt veiðitækni eru þegar fyrir mörgum árum komin á það stig, að fjölmörgum fiskistofnum í öllum heimshöfum hefur verið stefnt í hættu, og margir eru nú tvímælalaust ofveiddir. Íslendingar hafa orðið fyrir biturri reynslu í þessum efnum. Mikilvægasti fiskurinn, sem veiddur er á Íslandsmiðum, er þorskur. Árið 1958 var heildarveiði þorsks á Íslandsmiðum, þ. e. veiði Íslendinga og annarra þjóða, 510 þúsund smálestir. Fimmtán árum síðar eða 1973 hafði hún minnkað niður í 379 þúsund smálestir. Óhætt mun jafnframt að fullyrða, að sókn á miðin hafi margfaldazt. Að vísu verður að hafa í huga, að misjöfn stærð árganga hefur áhrif á aflann, en meginstefna þróunarinnar er þó augljós og óumdeilanleg. Frá sjónarmiði allra fiskveiðiþjóða verður að grípa til gagngerra ráðstafana til að vernda fiskistofna á heimsmælikvarða. Ég óttast, að það muni ekki takast, fyrr en samkomulag næst um að skoða fiskinn í sjónum sem verðmæti, sem greiða verði fyrir hagnýtingu á, eins og aðrar auðlindir. En til þess að svo geti orðið, er þörf viðurkenningar á nýjum sjónarmiðum í þessum efnum, algjörlega ný viðhorf þurfa að ryðja sér til rúms. Þótt margt skynsamlegt hafi verið sagt og gert á síðustu hafréttarráðstefnu í Genf, varð þar því miður ekki vart nægilegs skilnings á þessum sjónarmiðum og mikilvægi þeirra.

Fyrir Íslendinga hefur þróun fiskveiða í heiminum og stóraukin hagnýting fiskimiðanna grundvallarþýðingu. Íslendingar hafa þegar gert sér ljóst, að þeir geta ekki vænzt þess, að aukin hagnýting fiskimiðanna umhverfis landið og bætt hagnýting aflans geti á næstu áratugum orðið grundvöllur jafnstórstígra efnahagsframfara og átt hafa sér stað undanfarna áratugi. Þess vegna hafa þeir á undanförnum árum snúið sér að því að hagnýta næstverðmætustu auðlind landsins, þ. e. orkuna í fossunum og jarðvarmann. Talið er, að hægt sé að framleiða 35.000 milljónir kílóvattstunda af rafmagni á ári með virkjun vatnsafls, og svarar það til 4 milljóna kílóvatta. Ýmsir virkjunarmöguleikar yrðu dýrir miðað við núverandi aðstæður, og

umhverfis- og náttúruverndarsjónarmið munu eflaust valda því, að ýmsar virkjanir, sem væru framkvæmanlegar frá tæknisjónarmiði, yrðu aldrei framkvæmdar. En engu að síður er talið öruggt, að hægt sé að framleiða 20—25 þúsund milljónir kílówattstunda á ári. Nú eru aðeins um 10% þessa vatnsafls nýtt. Helmingur þeirrar raforku, sem framleidd er, hefur verið notaður til þess að rafvæða svo að segja allt Ísland, hinn helmingurinn er notaður af orkufrekum stóriðnaði, fyrst og fremst stóru álveri í nágrenni Reykjavíkur, en það er eign svissneska álfyrirtækisins Alusuisse. Ekki er vitað með jafnmikilli vissu um orkugildi jarðvarmans. Varleg áætlun gerir þó ráð fyrir, að hann svari til 70.000 milljóna gíga-kalória á ári, en það svarar til varmagildis 7 milljóna tonna af olíu. Aðeins lítill hluti þessararar orku er nú hagnýttur, fyrst og fremst til húsahitunar og rekstrar gróðurhúsa. Aðeins eitt iðnfyrirtæki notar jarðvarma sem orkugjafa, verksmiðja, sem þurrkar sand af botni Mývatns á Norðurlandi og vinnur úr honum kísilgúr.

Ef fiskistofnarnir við Ísland fá að vera í friði, verður sjávarútvegur á Íslandi um ófyrirsjáanlega framtíð örugglega sá atvinnuvegur, sem arðbærastur reynist, eins og hann er í dag. Það eru ekki aðeins hagsmunir Íslendinga, að þeir veiði fiskinn á Íslandsmiðum og vinni úr honum verðmæta vöru. Það eru ekki síður hagsmunir neytendanna í Evrópu og Ameríku, því að Íslendingar hafa bezta aðstöðu til þess að stunda veiðarnar með ódýrustum og fullkomnustum hætti vegna nálægðar við miðin, auk þess sem vinnslustöðvar á Íslandi geta fengið ferskast hráefni og ættu þar með að geta framleitt beztu vöruna úr þessum fiski. Þetta er sjónarmið, sem allt of sjaldan er vakin athygli á. En jafnvel þótt takist að vernda fiskistofnana á Íslandsmiðum — og það verður að takast — getur hvorki hagnýting þeirra né bætt vinnsla orðið til lengdar undirstaða hliðstæðra framfara á sviði efnahagsmála og átt hafa sér stað á undanförnum áratugum. Það er þess vegna, sem nýjar útflutningsgreinar verða að koma til sögunnar. Sú undirstaða þeirra, sem fyrir hendi er á Íslandi, er möguleg orkuframleiðsla. Þetta er ástæða þess, að Íslendingar hafa á síðustu 10—15 árum beint athygli sinni í vaxandi mæli að uppbyggingu orkunýtandi iðnaðar sem nýrrar útflutningsgreinar. En jafnframt ber að hafa í huga, að ekki aðeins orkunýtandi stóriðnaður á sér ótvíræða framtíðarmöguleika á Íslandi. Þar er líka fyrir hendi vel menntað vinnuafl, sem getur reynzt verðmætt í margs konar iðnaði, ekki sízt ýmsum smáiðnaði.

Það voru auðvitað þessi nýju viðhorf í atvinnumálum Íslendinga, sem urðu þess valdandi, að þeir gerðust aðilar að EFTA 1970, en til þess að svo gæti orðið, þurftu Íslendingar á fyrri hluta síðasta áratugar að taka upp frjálslynda stefnu í efnahagsmálum í stað haftabúskapar, sem einkennt hafði íslenzkt efnahagslíf í 30 ár eða síðan í heimskreppunni miklu. Slík stefnubreyting var raunar nauðsynleg af almennum efnahagsástæðum, en án hennar hefði aðild að EFTA verið óhugsandi. Árið 1973 gerði Ísland viðskiptasamning við Efnahagsbandalagið, í raun og veru sams konar samning og aðildarsamningurinn við EFTA hafði verið. Íslendingar urðu strax aðnjótandi umsaminna tollfríðinda, en fengu hins vegar 10 ára aðlögunartíma 1970 til að afnema verndartolla sína, enda flytja þeir fyrst og fremst iðnaðarvörur frá Vestur-Evrópu, en útflutningur þeirra er sjávarafurðir, sem hvorki EFTA né Efnahagsbandalagssamningurinn ná til nema að hluta. Samningurinn við Efnahagsbandalagið gerir ráð fyrir því, að umsamdar tollalækkanir á sjávarafurðum gildi aðeins gagnvart Íslendingum, og lýsir það ákvæði skilningi á sérstöðu Íslands sem sjávarútvegslands, en hins vegar fylgir sá böggull skammrifi, að þær koma ekki til

framkvæmda, meðan ágreiningur er milli Íslands og einhvers Efnahagsbandalagsríkis um stærð fiskveiðilögsögunnar, en slíkur ágreiningur á sér enn stað milli Sambandslýðveldisins Þýzkalands og Íslands. Verður þetta ástand alvarlegra fyrir Ísland með hverju árinu sem líður, þótt enginn flokkur á Íslandi mæli með því, að viðskiptahagsmunum sé blandað inn í umræður um mál eins og stærð fiskveiðilögsögunnar.

Efnahagslífið á Íslandi hefur tekið verulegum breytingum á undanförnum árum í kjölfar iðnvæðingarinnar og aðildarinnar að viðskiptasamtökunum í Vestur-Evrópu. Það kemur ekki sízt fram í því, að allt fram til 1970 var hlutdeild sjávarafurða um 90% í útflutningnum. Nú er þetta hlutfall fallið niður í 75%, fyrst og fremst vegna útflutnings á áli og öðrum iðnaðarvörum. En hafa verður í huga, að hlutdeild innlendrar verðmætisaukningar í sjávarvöruútflutningnum er tvisvar til þrisvar sinnum meiri en í álútflutningnum, sem unnin er úr innfluttu súráli.

Sjávarútvegur er aðalatvinnuvegur Íslendinga og verður sjálfsagt enn um langan aldur. Þess vegna eru vandamál, tengd honum, kjarni íslenzkra efnahagsvandamála og verða áreiðanlega áfram um langt skeið. En sannleikurinn er sá, að sjávarútvegi fylgja sérstök efnahagsvandamál, sem auðvitað verða þeim mun mikilvægari sem sjávarútvegurinn skiptir meira máli í þjóðarbúskapnum. Á Íslandi er óhætt að segja, að 25—30% þjóðarframleiðslunnar eigi beint og óbeint rót sína að rekja til sjávarútvegs, og 70—75% af útflutningnum eru sjávarafurðir, eins og áður segir. Þetta eru miklu hærri hlutfallstölur en í Noregi eða nokkru öðru nálægu landi, sem stundar sjávarútveg, að Færeyjum og Grænlandi frátöldum. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga, hversu mikla þýðingu utanríkisverzlunin hefur í þjóðarbúskap Íslendinga. Útflutningur og innflutningur vöru og þjónustu nemur um 40—45% af verðmæti þjóðarframleiðslunnar og hefur farið ört vaxandi. Af aðildarríkjum OECD er hlutfallstalan nokkru hærri en í Hollandi einu, en í Noregi mun hún vera svipuð. Ennfremur verður þess að geta, að líklega er innlend virðisaukning meiri í íslenzkum útflutningi en í útflutningsverðmæti iðnríkjanna í Vestur-Evrópu. Bandaríkin eru mikilvægasti útflutningsmarkaður Íslendinga. Þangað fluttu þeir 27% útflutnings síns 1973. Næstmestu kaupendur íslenzkra afurða eru Vestur-Þjóðverjar með 12% og Bretar með 11%. Innflutningurinn kemur hins vegar að langmestu leyti frá Evrópu. Frá EFTA- og Efnahagsbandalagsríkjum koma 67% innflutningsins, en þau kaupa 54% útflutningsins. Þá eru Sovétríkin mikilvægur viðskiptaaðili, kaupa frosinn fisk og selja olíu í tvíhliða viðskiptum.

IV.

En hver eru þau sérstöku vandamál, sem því fylgja, þegar þjóð er jafnháð sjávarútvegi og Íslendingar eru, þ. e. atvinnugrein, þar sem búast má við miklum aflasveiflum af náttúrufræðilegum ástæðum og verðsveiflum vegna eftirspurnartengsla við aðra matvælaframleiðslu? Gerum ráð fyrir góðæri í útflutningi sjávarafurða, annaðhvort vegna aflaaukningar eða verðhækkunar erlendis eða vegna hvorstveggja. Slíkt veldur auðvitað tekjuauka í greininni og bættum skilyrðum til hækkaðra launa. Launakerfi sjávarútvegsins á Íslandi, þar sem grundvallarreglan er sú, að sjómennirnir fá hlut af afla, stuðlar auðvitað að slíkri þróun. Auknar tekjur í sjávarútvegi hafa áhrif á laun og kostnað í öðrum greinum efnahagslífsins, bæði vegna aukinnar eftirspurnar af hálfu þeirra, sem sjávarútvegurinn hefur fært auknar tekjur, og vegna samkeppni um vinnuafl og aðra framleiðsluþætti og tilhneigingar til jöfnunar launa í efnahagskerfinu. Á Íslandi eru laun bænda einnig

tengd tekjuþróuninni við sjávarsíðuna með þeim hætti, að verð íslenzkra landbúnaðarafurða er miðað við það, að bændur hafi hliðstæð laun og verkamenn, sjómenn og iðnaðarmenn, en innflutningur þeirrar landbúnaðarvöru, sem hægt er að framleiða í landinu, er bannaður. Þannig breiðast áhrif góðæris í sjávarútvegi um allt hagkerfið og auka framleiðslukostnað allra þeirra greina þess, sem framleiða fyrir innlendan markað. Þær verða að hækka söluverð sitt á innanlandsmarkaði. Hækkun landbúnaðarafurðanna og innlendrar vöru og þjónustu hækkar vísitölu framfærslukostnaðar. En síðan í byrjun síðari heimsstyrjaldarinnar hafa laun lengst af verið tengd breytingum á vísitölu framfærslukostnaðar. Almenn launahækkun verður því í landinu. Aflaaukning eða verðhækkun á sjávarafurðum erlendis hefur þannig á tiltölulega skömmum tíma breiðzt út um allt efnahagskerfið og valdið hækkuðum launum og auknum framleiðslukostnaði.

Gerum nú ráð fyrir, að aðstæður breytist, að dæmið snúist við, eins og líklegt er að gerist og gerzt hefur hvað eftir annað. Afli bregzt, eða verð lækkar erlendis, jafnvel á sér stað hvorttveggja í senn. En þá er framleiðslukostnaðurinn innanlands orðinn fastur. Laun og verðlag innanlands breytast ekki jafnauðveldlega eða jafnhratt niður á við og upp á við. Afkoma sjávarútvegsins versnar, útflutningsatvinnuvegunum hrakar, getan til þess að greiða nauðsynlegan innflutning minnkar, peningaeftirspurnin innanlands minnkar ekki strax í kjölfar minnkandi tekna í sjávarútveginum, svo að greiðslujöfnuðurinn versnar. Ef aflabresturinn eða verðfallið erlendis er ekki augljóslega stundarfyrirbæri, er ekki hægt að komast hjá gengislækkun fyrr eða síðar. Þessa hringrás verður að fjármagna. Stefnan í peningamálum og fjármálum ríkisins tekur tillit til þessara aðstæðna. Hringurinn lokast.

Reynsla Íslendinga á síðasta áratug og það, sem af er þessum, er ljóst dæmi um slíkar sveiflur í sjávarútveginum samfara mjög takmörkuðum sveigjanleika í verðlags- og launakerfinu innanlands. Á sjöunda áratugnum urðu miklar sveiflur í sjávaraflanum. Síldin, sem gífurlegt magn hafði veiðzt af á fyrri hluta áratugarins, hvarf algerlega af Íslandsmiðum á árunum 1966—68. Samtímis varð stórfellt verðfall í Bandaríkjunum á árunum 1967—68 og sölueríðleikar í Nigeríu. Á þessum árum var gengi krónunnar tvívegis lækkað. Jafnvægi hafði náðst 1970. En þá hófst stórkostleg verðhækkunaralda á Bandaríkjamarkaði og fleiri markaðssvæðum, sem náði hámarki á árunum 1972—73. Í fyrra tók verð hins vegar að lækka, samfara því, að hækkun olíuverðs og annars innflutnings hafði mjög óhagstæð áhrif á viðskiptakjör. En áhrifin frá verðhækkunartímabilinu höfðu breiðzt út um allt efnahagskerfið, þau höfðu meira að segja mótað fjármálastefnu ríkisins og stefnuna í peningamálum. Í febrúar í fyrra voru gerðir launasamningar milli stéttarfélaga í Alþýðusambandinu og vinnuveitenda, sem jafngiltu um 20—35% hækkun kaupgjalds að meðaltali, auk fullrar verðtryggingar launa. En fram að þessu höfðu rauntekjur hækkað ört. Hér var því seilzt þétt. Eldsumbrotin á Heimaey hlutu og að hafa veruleg efnahagsáhrif, ekki sízt til verðhækkunar, eins og jafnan fylgir stríði, þótt stríð Íslendinga sé eingöngu við náttúruna.

Afleiðing alls þessa hefur auðvitað orðið gífurleg aukning verðbólgunnar, sem raunar hefur verið eitt helzta einkenni efnahagsþróunarinnar á Íslandi síðan í heimsstyrjöldinni síðari. Á tímabilinu 1950—1973 hefur árlegur vöxtur verðbólgu verið um 11%, en hann hefur farið ört vaxandi á síðustu árum. Hann var 14% 1972, 25% 1973 og hefur líklega verið um 40% á síðasta ári. Ríkisstjórn sú, sem mynduð var í fyrra, telur það eitt meginverkefni

sitt að stöðva þessa þróun, enda má hún augljóslega ekki halda áfram. En vandinn er sá, sem ég var að lýsa. Góðæri í sjávarútvegi hafði valdið almennri hækkun launa og framleiðslukostnaðar. En laun og kostnaður lækkuðu ekki í kjölfar versnandi viðskiptakjara. Gengi krónunnar hefur verið lækkað tvívegis á einu ári. Verðlag heldur áfram að hækka. Launasamningar, sem gerðir voru til bráðabirgða í febrúar síðastliðnum, runnu út nú í júní. Nýir samningar hafa ekki verið gerðir enn. Hringnum, sem verið hefur að myndast undanfarin 4—5 ár, hefur ekki verið lokað enn. Á þessari stundu getur enginn vitað, hvenær eða hvernig það gerist.

Verðbólguvandamálið hlýtur að teljast aðalefnahagsvandamál Íslendinga. Ég þarf ekki að undirstrika það hér, að auðvitað er verðbólga svo flókið efnahagslegt og félagslegt fyrirbæri, að hún á sér enga eina skýringu, heldur margháttaðar orsakir og ólíkar, í einstökum löndum og á einstökum tímabilum. En það, sem ég hef verið að reyna að segja, er í grundvallaratriðum, að ég telji eðli sjávarútvegs og yfirgnæfandi þýðingu hans í íslenzku efnahagslífi miklu mikilvægari orsök verðbólguþróunarinnar á Íslandi en menn hafa almennt gert sér ljóst, þótt sérstakar aðstæður á Íslandi, allt frá stríðsárunum, skipti hér vissulega einnig miklu máli.

Nú væri ekki óeðlilegt, að einhver spyrði, hvort ekki mætti koma í veg fyrir, að aukinn afli og hækkað útflutningsverð yki peningatekjur meira en svaraði til aukningar raunverulegra þjóðartekna með aðhaldssamri stefnu í peningamálum og ríkisfjármálum. Það væri hægt að skattleggja tekjur útgerðarmanna og sjómanna í góðæri og nota tekjurnar til þess að bæta hag þeirra í erfiðum árum. Þetta hefur verið gert að nokkru leyti, fyrst og fremst þó til þess að jafna milli einstakra greina sjávarútvegsins, en ekki til þess að jafna sjálfa hagsveifluna. Með ráðstöfunum í peningamálum og ríkisfjármálum ætti einnig að vera unnt að koma í veg fyrir, að aukinn afli eða hækkað útflutningsverð hafi í för með sér aukna fjárfestingu. En hér verður að hafa í huga sérstöðu sjávarútvegsins á Íslandi. Hann er ekki aðeins einn af atvinnuvegum þjóðarinnar. Hann er skoðaður sem undirstaða alls atvinnulífs á Íslandi. Þetta skapar sjávarútveginum og málsvörum hans sérstöðu í þjóðfélaginu og í stjórnmálalífinu. Af þessum sökum hefur það aldrei reynzt framkvæmanlegt frá stjórnmálasjónarmiði að skerða tekjur útvegsmanna og sjómanna í góðæri eða hefta þá aukna fjárfestingu. Reynsla allra síðustu ára er órækastur vitnisburður um þetta.

Enn mætti spyrja: Ef sú skoðun er rétt, að sérstaða sjávarútvegs í íslenzku efnahagslífi sé ein af meginskýringum verðbólguþróunarinnar á Íslandi, hvers vegna var þá ekki verðbólga á Íslandi fyrir síðari heimsstyrjöldina? Þá áttu sér einnig stað miklar sveiflur í afla og útflutningsverðlagi. Svarið er fólgið í því, að þá varð afleiðingin einnig sú, að miklar sveiflur urðu í efnahagslífinu. En þær voru annars konar. Eftir síðari heimsstyrjöldina varð það aðalmarkmið stefnunnar í efnahagsmálum á Íslandi eins og í öðrum nálægum löndum að halda uppi fullri atvinnu og koma í veg fyrir kreppu. Þess vegna hefur verið komið í veg fyrir það á undanförnum áratugum, að erfið ár í sjávarútvegi leiddu til lækkandi peningatekna yfir höfuð að tala. Öldudalurinn hefur verið jafnaður, en öldutoppurinn ekki. Verðbólgan er það verð, sem þetta hefur kostað.

V.

Niðurstaða þess, sem ég hef verið að reyna að segja, hlýtur að teljast sú, að Íslendingar hafi átt og eigi við margs konar erfiðleika að etja. En þeim hefur þrátt fyrir miklar sveiflur í atvinnulífi sínu á allri öldinni, sem nú er að líða, og meiri

verðbólgu en þekkist í nálægum löndum í meira en þrjátíu ár, einkum þó á allra síðustu árum, tekizt að koma á fót og varðveita nútíma iðnaðarþjóðfélag, sem einkennist af velmegun og velferðarsjónarmiðum, og okkur hefur að mestu tekizt að sneiða hjá atvinnuleysi til þessa allt eftirstríðstímabilið, og tekjuskiptingaráhrifum verðbólgunnar hefur í aðalatriðum verið eytt með félagslegum ráðstöfunum af ýmsu tagi. Hitt er auðvitað spurning dagsins, hvort við þolum 40—50% verðbólgu öllu lengur. Í því sambandi má ekki gleymast, að Ísland er ekki auðvelt land að byggja, það liggur langt frá öðrum þjóðum, norður við heimsskautsbaug. Ég hef aldrei verið hissa á tilsvari, sem þýzkum veitingaþjóni varð einu sinni að orði á ölstofu í Berlín. Þangað komu margir erlendir gestir, og þjónninn kunni slangur í nokkrum tungumálum og gat ávarpað ýmsa útlendinga á þeirra eigin máli. Eitt sinn komu þangað nokkrir íslenzkir stúdentar. Þegar hann heyrði tungu þeirra, spurði hann, hvaðan þeir væru. Þeir kváðust vera frá Íslandi. Það land hafði hann aldrei heyrt nefnt. Þeir sögðu þá, að það væri eyja norður í Atlantshafi, um það bil miðja vegu milli Evrópu og Ameríku. Þá hristi gamli þjónninn hæversklega höfuðið og sagði, nánast við sjálfan sig: „Æi já, alls staðar býr fólk."

Það hefur búið fólk á Íslandi í ellefu hundruð ár, fólk, sem lítur á Norðmenn sem nánustu frændur sína og vini. Saga þess í ellefu hundruð ár hefur verið svo viðburðarík, að það æðrast ekki yfir þeim erfiðleikum, sem undanfarið hafa dunið yfir, hvort sem um hefur verið að ræða náttúruhamfarir eða efnahagsvandræði. Saga Íslendinga hefur verið ævintýri, — ævintýri, sem er heillandi, af því að það er ótrúlegt, lærdómsríkt, af því að það er satt. Þessu ævintýri má aldrei ljúka og mun aldrei ljúka.

Bjarni Bragi Jónsson, hagfræðingur:

Auðlindaskattur, iðnþróun og efnahagsleg framtíð Íslands

I. Inngangur.

1.1. *Upphaf og tilefni auðlindaskattshugmyndarinnar.*

Upphaf hugmyndarinnar um auðlindaskatt er að rekja til þess, er þjóðin stóð á tímamótum í efnahagsmálum upp úr árinu 1960. Þá var afnumið hið flókna kerfi framleiðslustyrkja til útflutningsatvinnuveganna ásamt flestum þeim leifum haftakerfisins, er eftir stóðu, og stefnt var fram á við til meira frjálsræðis í viðskiptum við umheiminn með áformum um lækkun tolla. Þá höfðu nýlega verið stofnuð Efnahagsbandalag Evrópu og Fríverzlunarbandalag Evrópu, og stóð þjóðin frammi fyrir nauðsyn þess að taka afstöðu til hugsanlegrar inngöngu í annað hvort þessara bandalaga.

Bandalög þessi ristu mjög misdjúpt, þar sem Efnahagsbandalagið stefndi að efnahagslegum samruna með frjálsum hreyfingum framleiðsluþátta milli landa bandalagsins, en Fríverzlunarbandalagið lét sér nægja stefnumið óheftra og tollfrjálsra viðskipta milli bandalagsríkjanna. Af þessu tilefni tendruðust margir af bjartsýni og töldu frjáls og tollfrí viðskipti milli landa vera allra meina bót. Tollverndin væri úrelt og einungis skaðvænleg. Við Íslendingar gætum gengið fram í fullu trausti á hugsjón frjálsra viðskipta og þau rök frjálshyggjukenninga, að þau muni til lengdar leiða til mestu farsældar. Öðrum hlaut að vera sú spurn ofarlega í huga, hvernig stæði í grundvallaratriðum á þeim yfirburðum sjávarútvegsins, sem leitt hefðu til tollverndar iðnaðarins, og hvað mundi gerast, ef þessari tollvernd yrði kippt í burtu, jafnvel þótt nokkur aðlögunartími yrði veittur. Sú röksemd orkaði ekki með öllu sannfærandi, að tollverndin væri við lýði vegna þess, að menn hefðu vanizt henni og ekki lagt sig fram sem skyldi, svo sem þeir myndu gert hafa, ef engin væri tollverndin. Það var þessi mótsögn stefnumiða og fræðilegra hugmynda um frjáls viðskipti annars vegar og sérstöðu sjávarútvegsins hins vegar, sem eggjaði til leitar að skýringum og lausnar á þessum vanda.

1.2. *Fræðilegar hugmyndir til grundvallar.*

Hugmyndin um auðlindaskatt af íslenzkum sjávarútvegi er í raunninni mjög einföld, svo að minnir á söguna af Kólumbusaregginu. Af þessum sökum verkar

hugmyndin þannig á flesta, sem hafa tileinkað sér hana og skilið, að þeir hafi í rauninni ætíð vitað og skilið, að þannig lá í hlutunum. Hugmyndin byggist fyrst og fremst á tveim til þrem fræðilegum grundvallarsetningum, í fyrsta lagi á hinu svonefnda afraksturslögmáli eða lögmáli minnkandi afraksturs við aukna nýtingu náttúruauðlinda, í öðru lagi á kennisetningum um gildi frjálsra viðskipta og alþjóðlegrar verkaskiptingar og í þriðja lagi á þeirri kerfishugmynd, að útflutningurinn framleiði innflutninginn í samanburði og samkeppni við innlenda framleiðslu fyrir heimamarkað. En til þess að tengja saman þessar einföldu frumhugmyndir þurfa að koma til skilningur á sérstæðri byggingu hins íslenzka hagkerfis og reynsla af framvindu þess, skoðað í samhengi þróunar og hagsveiflu.

1.3. *Ferill auðlindaskattshugmyndarinnar.*

Ferill auðlindaskattshugmyndarinnar er merkilegt dæmi um, hvernig raunsönn og lífvænleg hugmynd getur náð að festa rætur og vinna sér verulega hylli, án þess að kerfisbundnum áróðri hagsmunaaðila eða pólitískra trúboða hafi verið beitt. Ég get ekki dagsett sjálfa tilurð hugmyndarinnar með neinni vissu, en sennilega mun það hafa verið á árinu 1961, að ég komst að þessari niðurstöðu. Það er hins vegar skjalfest, að hugmyndin í þessari mynd leit dagsins ljós í almennum umræðum á ráðstefnu samtakanna Frjálsrar menningar um sjálfstæði Íslands og þátttöku í efnahagsbandalögum hinn 27. janúar 1962. Þar reifaði ég þessa hugmynd í mæltu máli, en án skriflegs undirbúnings og í mjög grófum drátturn, en þó svo, að öll aðalatriðin komu fram, og þar kom í fyrsta sinn mér vitanlega fram nafnið auðlindaskattur til að túlka þetta fyrirbæri. Næstu árin á eftir var hugmyndin rædd rækilega meðal hagfræðinga, sem fjölluðu um almenn efnahagsmál og afstöðuna til markaðs- og fríverzlunarbandalaganna. Kom fljótlega fram í þeim viðræðum, að hér væri um sama fyrirbæri að ræða og þekktist frá olíulöndunum, þar sem enginn atvinnuvegur getur keppt við olíuvinnsluna, nema sérstakar fjármálalegar ráðstafanir séu til þess gerðar. Jafnframt komst fljótlega á sá skilningur, að hér væri fundið tæki, sem grípa mætti til, án þess að það bryti í bága við skuldbindingar gagnvart markaðsbandalögunum, ef áframhald yrði á misræmi milli meginatvinnuveganna, sem iðnaðinum og öðrum hliðstæðum atvinnugreinum yrði um megn að rísa undir og vinna upp. Þessi skoðun efldi mjög það traust okkar hagfræðinganna á, að ekki væri of áhættusamt að ganga í Fríverzlunarbandalagið og í framhaldi af því að tengjast Efnahagsbandalaginu með einhverjum hætti. Á hinn bóginn þótti okkur ekki tímabært að hefja baráttu fyrir upptöku auðlindaskatts í skattkerfi þjóðarinnar, meðal annars til þess að slæva ekki þá eggjun, sem iðnaðinum hlaut að vera að þeim auknu kröfum, sem gerðar voru til hans með frjálsari viðskiptatengslum og aukinni samkeppni. Þessi afstaða okkar hefur þó dregið þann óheppilega dilk á eftir sér, að dregizt hefur óhóflega að skapa almennan skilning og þó sérstaklega skilning stjórnmálamannanna á því, að auðlindaskattur geti átt hlutverki að gegna.

Sá skilningur á meginsamhengi efnahagsmála, sem liggur auðlindaskattshugmyndinni til grundvallar, hefur þó með ýmsum hætti komið fram í ræðu og riti, og nægir að nefna eftirfarandi dæmi: Árið 1964 flutti dr. Gylfi Þ. Gíslason viðskiptamálaráðherra fyrirlestur við Háskólann í Osló og Verzlunarháskólann í Bergen um íslenzk verðbólguvandamál, og birtist hann í 15. hefti ritsins „Úr þjóðarbúskapnum" í júní 1965. Þar reifaði hann sérstaklega sérkenni íslenzks þjóðfélags, sem byggjast fyrst og fremst á stöðu sjávarútvegsins, og lagði sérstaka áherzlu á nauðsyn sveiflujöfnunar í sjávarútvegi til þess að hamla á móti sveiflum og verðbólgumyndun í

þjóðarbúinu í heild. Árið 1967 flutti Jónas H. Haralz, þá forstjóri Efnahagsstofnunarinnar, erindi á ráðstefnu íslenzkra verkfræðinga um vinnslu sjávarafla, og fjallaði það um stöðu sjávarútvegsins í efnahagslífinu. Þar eru í ljósu máli reifuð þau meginatriði, sem hugmyndin um auðlindaskatt byggist á, og beinlínis vikið að skatthugmyndinni með þessum orðum: „Beinasta aðferðin hefði verið að leggja sérstakt gjald á þær atvinnugreinar, sem hafa sérstaka aðstöðu til að hagnýta fiskimiðin í kringum landið, á hliðstæðan hátt og víða um heim eru greidd sérstök gjöld fyrir hagnýtingu olíulinda eða náma." Árið 1968 kom svo í Fjármálatíðindum grein eftir dr. Jóhannes Nordal og Sigurgeir Jónsson hagfræðing, er nefndist „Aukning útflutnings er forsenda góðra lífskjara." Þar eru sömu atriðin reifuð í samhengi við forsögn um nauðsynlega þróun útflutningsins langt fram í tímann. Er þar vikið sérstaklega að því, sem kallað er arður fiskveiðanna eða afgangur þeirra til dreifingar meðal þjóðarbúsins í heild. Í uppkasti að þessari grein var meðal annars notað það orðalag að taka tollana inn í gengið, sem ber með sér kjarna sömu hugmyndar, þótt auðlindaskattur hafi ekki verið nefndur. Árið 1969 sömdum við Jónas Haralz fjölrit á ensku um gerð og þróun hins íslenzka hagkerfis með tilliti til samruna við stærri efnahagsheildir. Var þar útskýrt, hvernig arður auðlindanna félli til og honum væri dreift um kerfið. Næstu árin á eftir var fremur hljótt um auðlindaskattinn á opinberum vettvangi, þótt talsvert væri um hann rætt í stjórnkerfinu sem hliðstæðu við beitingu Verðjöfnunarsjóðs fiskiðnaðarins, sem hafði verið komið á laggirnar og reynsla var að myndast af. Þögnin var svo rofin hressilega með útvarpserindum Kristjáns Friðrikssonar á síðasta ári, en kenningu sína áréttaði hann á sama ári með bókinni Farsældarríkið og manngildisstefnan. Auðlindaskatturinn er þó boðaður þar án beinna tengsla við tollverndina. Sama ár, þ. e. í fyrra, ritaði Gunnar Tómasson hagfræðingur ritgerð í samtalsformi í Eimreiðina undir fyrirsögninni: „Verðbólga og íslenzka hagkerfið". Þar mælti Gunnar eindregið með álagningu auðlindaskatts á sjávarútveg og ræddi nauðsyn hans, einkum í sambandi við tekjusveiflur og verðbólgu, meðal annars með hliðsjón af því, að mistekizt hafi að beita Verðjöfnunarsjóði fiskiðnaðarins á fullnægjandi hátt. Við þessa upptalningu má bæta því, sem ekki er þýðingarminnst, að síðustu árin hefur verið kennd fiskimálahagfræði við Háskóla Íslands, þar sem lagður er fræðilegur grundvöllur að rökum fyrir skattlagningu frjálsrar auðlindar á borð við fiskistofnana og nýtingu þeirra. Í hinum fræðilega heimi gerðist það markverðast, að Rögnvaldur Hannesson hagfræðingur gaf út ritgerð sína við háskólann í Lundi. Ber hún nafnið: Economics of fisheries: Some problems of efficiency, og kom út í ágúst 1974. Er hér um að ræða yfirgripsmikla fræðilega ritgerð um hagræna stjórnun fiskveiða og meðal annars beitingu skattlagningar í því skyni.

2. *Grunnstoðir atvinnulífs og hagþróunar.*

Atvinnulíf þjóða getur átt sér mjög mismunandi grundvallarforsendur. Til þess að auðvelda skilning á sérstöðu hins íslenzka þjóðarbúskapar verður hér vikið stuttlega að þrenns konar grunnstoðum atvinnulífs og hagþróunar, það er að auðlindum, manngerðum framleiðsluþáttum og markaðsaðstöðu.

2.1. *Auðlindagrundvöllur.*

Eðlilegt er, að á frumstigi eða í árdaga spretti atvinnulíf þjóða af þeim auðlindagrundvelli, sem lönd þeirra hvers og eins búa yfir. Fyrst eru það að sjálfsögðu hinar lífrænu auðlindir til matvælaframleiðslu, sem lífsbjörg allra byggist á. Það er ekki fyrr en á hærra stigi hagþróunar, að veruleg sérhæfing auðlinda og nýtingar þeirra

segir til sín. En þá taka sumar þjóðir jafnframt að skera sig úr með það að vera sérstaklega háðar framleiðslu á auðlindagrundvelli, þar sem aðrar treysta á manngerða framleiðsluþætti eða markaðsaðstöðu, svo sem vikið verður að hér á eftir. Það eru að sjálfsögðu fyrst og fremst þær þjóðir, sem búa á jöðrum heimsbyggðarinnar, sem verða að treysta á framleiðslu á auðlindagrundvelli, en fara á mis við hvers konar tækifæri, sem fylgja samþjöppun í meginþéttbýli heimsins og samgöngumiðstöðvum. Með öðrum orðum sagt hafa þessar þjóðir minni yfirbyggingu fullvinnslu og þjónustu ofan á þann grunn, sem er lagður með frumvinnslunni úr skauti náttúrunnar. Jafnframt eru það hinar ungu þjóðir í hagþróuninni, sem verða að treysta á vinnslu auðlinda sinna án verulegrar yfirbyggingar. Auðlindir heimsins skiptast að einu leytinu í þrennt, það er í lífrænar auðlindir, ólífræn jarðefni og orkulindir. Önnur þýðingarmikil skipting er í endurnýjanlegar og tæmanlegar auðlindir, en hinar lífrænu auðlindir og sumar orkulindir eru endurnýjanlegar, en ólífræn jarðefni eru allajafna tæmanleg, að minnsta kosti á hverjum afmörkuðum stað, enda þótt nýmyndun geti orðið annars staðar. Hinar lífrænu auðlindir hafa að því leyti verið illa settar í hagþróuninni, að þær eru grundvöllur matvælaframleiðslu, sem hefur átt örðugt uppdráttar í þróun viðskiptakjara í heiminum. Til mjög langs tíma litið geta þær hins vegar verið mun hagstæðari með tilliti til þess, að þær séu hæfar til þess að mynda varanlegan grundvöll atvinnustarfseminnar. Hinar lífrænu auðlindir eiga sér helzt staði, þar sem höfuðskepnurnar mætast og blandast, og kallar nýting þeirra á umsvif á og umráð yfir víðáttumiklum svæðum á jarðarkringlunni. Þessi skilyrði marka djúp spor í auðlindastefnu okkar og afstöðu gagnvart umheiminum og valda þar á meðal samstöðu okkar með þjóðum, sem hliðstæða aðstöðu hafa.

2.2. *Manngerðir framleiðsluþættir.*

Með manngerðum framleiðsluþáttum er jafnan átt við vinnu, fjármagn og þekkingu. Líkamlegt og andlegt atgervi manna er að vísu upprunalega gefið af náttúrunni, svo að í vissum skilningi má telja hæfileikana til auðlindar. En menntun og hvers konar verkmenning hefur mótað gæði og gildi vinnunnar í þeim mæli, að hún má að miklu leyti teljast manngerður framleiðsluþáttur og að sjálfsögðu sprottinn af manninum sjálfum. Myndun og uppsöfnun fjármagnsins er að sjálfsögðu ljósasta dæmið um hlutlæga, manngerða framleiðsluþætti. Hlutbundið fjármagn í framleiðslutækjum var að sjálfsögðu það, sem helzt einkenndi iðnbyltinguna miklu og er enn í dag frumskilyrði iðnþróunar. Myndun þess og beiting í hæfilegri samsvörun við vinnuaflsnotkun ber í fyrsta lagi með sér tækifæri til yfirbyggingar eða margföldunar þess grundvallar, sem auðlindirnar leggja. En í framhaldi af því geta fjármagn og vinna lagt sjálfstæðan grundvöll að atvinnulífi, þar sem hráefni eru að miklum hluta eða meginhluta flutt að. Verður þá samþjöppun fólksfjölda og þéttbýlis langt umfram það, sem staðbundnar auðlindir gefa tilefni til. Dæmin af iðnaðarþjóðum Evrópu og sumum svæðum Bandaríkjanna eru deginum ljósari. Eftir því sem lengra er komið á þróunarbrautinni, verður þekkingin sjálf stöðugt þýðingarmeira grundvallaratriði. Þegar mannafli er víðast með þróuðum þjóðum orðinn nægur til þess að nýta hagstæðustu tækifærin og fjármagn er nægilegt til þess að valda átökunum, verða þekking, tæknikunnátta og uppfinningar og aðrar nýjungar leiðandi aflið í hagþróuninni og mynda ýmsa veigamestu vaxtarbroddana. Af slíku er ljóst, hve þýðingarmikið er fyrir atvinnulíf hverrar þjóðar að þróast frá einhliða áherzlu á nýtingu auðlindagrundvallar, yfir stig hæfniþróunar mannaflans og nægilegrar fjármagnsuppbyggingar til

fullveðja þekkingar og fullþroska atvinnulífs.

2.3. Markaðsaðstaða.

Markaðsaðstaða er hin þriðja grunnstoð atvinnulífs og hagþróunar. Enda þótt auðlindagrundvöllur sé fyrir hendi ásamt skilyrðum til myndunar fjármagns og verkkunnáttu, nýtist það ekki, nema fyrir hendi sé markaðsaðstaða, er skapi tengsl við hina alþjóðlegu hagþróun. Sum lönd liggja svo í alfaraleið, að íbúar þeirra gætu nánast lifað af verzlun og þjónustu við aðrar þjóðir. Gagnstætt því er dæmi Íslands, sem öldum saman lá utan við alfaraleið, en þó ekki fjær en svo, að furðu gegnir, hve seint öldur iðnþróunar nágrannalandanna bárust hingað. Margt er enn ókannað og ósannað um, hverjir voru í upphafi helztu hvatarnir að hagþróun Íslands og á hinn bóginn hvað hamlaði, að hún komst ekki fyrr af stað. Virðist í því efni hafa verið um að ræða samstöðu náttúruskilyrða, stjórnmálalegra skilyrða og markaðsaðstæðna. Hinum óhæfilega drætti á hagþróun virðist meðal annars hafa valdið, að skilyrðum þéttbýlismyndunar var stórlega spillt með lögum um vistráðningarskyldu, sem sett voru á 15. öld. Annar veigamikill þáttur mun hafa verið sá, að væntanleg viðskiptalönd þurftu ekki að opna markað sinn fyrir afurðum íslenzkra auðlinda, þegar þau gátu sótt fiskaflann upp undir strendur landsins, ef ekki var þá hagstæðara að sækja hann í Norðursjóinn, á Grænlandsmið eða alla leið til Nýfundnalands. Markaðsaðstaða þjóðarinnar út á við efldist ekki að marki, fyrr en iðnþróun og mannfjölgun grannlandanna var komin svo langt, að lífsauðlindir þeirra hrukku ekki fyrir þörfum, en þá þegar og jafnan síðan hefur þjóðin verið í varnarstöðu gegn ásælni þessara sömu þjóða í auðlindir sínar. Baráttan hefur síðan verið tvíþætt, annars vegar að ná og halda valdi yfir auðlindunum og hins vegar að skapa sér markaðsaðstöðu fyrst og fremst fyrir afurðir þessarar auðlindar og í vaxandi mæli fyrir framleiðslu sína almennt. Stefna þjóðarinnar hefur þó verið sú að aðgreina þessi tvö atriði sem mest, að standa fast á réttinum til auðlindanna, án þess að það raski rétti okkar til markaðssamskipta, en á hinn bóginn hefur viðleitni sumra viðskiptaþjóðanna verið öll á þann veginn að tengja þessi atriði saman.

3. Samhengislögmál hagþróunar.

3.1. Skiptiframleiðsla og eiginnotaframleiðsla.

Hagþróunin lýtur ákveðnum lögmálum, þar sem atvinnugreinar verða að skipta með sér hlutverkum og styðja hver aðra. Í hagrænum skilningi er einna þýðingarmest tvískiptingin í skiptiframleiðslu og eiginnotaframleiðslu. Skiptiframleiðsla er sú, sem er notuð til viðskipta gagnvart umheiminum, það er til útflutnings frá tilteknu landi eða út yfir mörk landshluta eða héraða. Fyrir skiptiframleiðsluna fást svo öll önnur hráefni og fullunnar vörur, sem landið eða landshlutinn hefur ekki tök á að framleiða með hagkvæmum hætti. Þannig er skiptiframleiðslan hinn viðskiptalegi grundvöllur heildarframleiðslu og tekjumyndunar. Ofan á þennan grunn byggist svo eiginnotaframleiðsla, það er vöruframleiðsla og þjónusta, sem ætluð er til eigin nota íbúa eða atvinnulífs í hlutaðeigandi landi eða landshluta. Skiptiframleiðslan er þannig að jafnaði fábreytt og sérhæfð, en um leið afkastamikil eða framleiðin. Eiginnotaframleiðslan er mun fjölbreyttari, en rekin í smærri og afkastaminni einingum með lakari skilyrði til framleiðniaukningar. Þó mun fjölbreytni hennar aðeins í stærstu þjóðlöndum vera nokkuð til samanburðar við þann aragrúa tegunda, sem fæst af innflutningi, það er í skiptum fyrir skiptiframleiðsluna. Af þessu leiðir, að útflutningsframleiðsla

hvers lands er ekki aðeins hinn viðskiptalegi grundvöllur, sem ákvarðar svigrúm hagvaxtarins í heild, heldur er hún jafnframt leiðandi í framleiðni og tekjuþróun, jafnvel þótt sérstök auðlindaskilyrði komi ekki til greina, eins og að verður vikið á eftir um íslenzkan sjávarútveg.

3.2. *Vaxtarstofn og vaxtarmargfaldari.*

Milli skiptiframleiðslunnar annars vegar og eiginnotaframleiðslu eða heildarframleiðslu hins vegar ríkja að jafnaði nokkuð föst hlutföll, er markast af því hagþróunarstigi og þeirri uppbyggingu atvinnuvega, sem náðst hefur. Milli þessara meginflokka eru þó ekki skörp skil, þannig að atvinnugreinar í eiginnotaframleiðslu geta þróazt yfir í skiptiframleiðslu og öfugt. En út frá tiltölulegri festu þessa hlutfalls er skiptiframleiðslan oft kölluð vaxtarstofn og hlutfallið á milli hennar og heildarframleiðslu kallað vaxtarmargfaldari, en með því er átt við það, að þjóðarbúið í heild geti með tiltölulega sjálfvirkum hætti skilað þeim hagvexti, sem svarar þessu margfeldi af vaxtarstofninum eða skiptiframleiðslunni. Þessum margfaldara má ekki rugla saman við annan kunnan margfaldara í hagfræðinni, það er margfeldi þjóðarframleiðslu af fjárfestingu hvers tíma, en sá tímabundni margfaldari ræðst af hlutfalli sparnaðar af þjóðartekjunum.

3.3. *Vöruframleiðsla og þjónusta.*

Skipting atvinnugreina þjóðarbúskaparins í meginflokka er í vöruframleiðslu annars vegar og þjónustu hins vegar, en hin fyrrgreinda skiptist svo í frumvinnslu og úrvinnslu. Frumvinnslan er að sjálfsögðu landbúnaður, sjávarútvegur og námugröftur, en úrvinnslugreinarnar eru fyrst og fremst iðnaðurinn, en einnig byggingarstarfsemi og orkuver og veitur. Þjónustugreinarnar skiptast svo í opinbera þjónustu og hvers konar einkaþjónustu, persónulega, viðskiptalega og tæknilega. Svo sem alkunnugt er, hefur efnahagsþróunin haft í för með sér gífurlega tilflutninga mannafla frá frumvinnslu yfir til úrvinnslu og síðan í vaxandi mæli yfir til þjónustu. Það eru fyrst og fremst vöruframleiðslugreinarnar, sem gegna hlutverki skiptiframleiðslu, sem að framan er rætt um, eða eru næstar í röð hugsanlegra skiptiframleiðslugreina. Vöruframleiðslugreinarnar hafa miklu hagstæðari skilyrði til framleiðniaukningar heldur en þjónustugreinarnar. Þess vegna gildir það lögmál á hærra stigi hagþróunar, að stöðug tilfærsla mannafla verður yfir til þjónustugreinanna, þar til að þær ráða yfir meirihluta, jafnvel allt að tveim þriðju mannaflans.

3.4. *Iðnþróunarlögmálið.*

Það mun vera tiltölulega algilt lögmál iðnþróunar, að iðnaðurinn nái fyrst tökum á fullnægjandi framleiðslu fyrir hinn innlenda markað, en þroskist síðan til samkeppni á alþjóðamarkaði. Þessi röksemd er notuð til þess að réttlæta fósturvernd eða hvítvoðungsvernd iðnaðarins. En jafnvel háþróaður iðnaður stórþjóðanna treystir í verulegum mæli á innlendan markað sem bakhjarl, er gerir þeim kleift að keppa við breytileg og harðari skilyrði á alþjóðamarkaði. Eðlilegt má telja, að iðnaðurinn þróist jafnt og þétt yfir þessi mörk, og taki hver greinin við af annarri. Í vegi þeirrar þróunar geta þó orðið ýmsar hömlur, og þá ekki sízt ef mikil tollvernd ríkir, svo að óeðlilega hár þröskuldur verður milli afkomuskilyrða við sölu á innlendum og erlendum markaði. Sama máli gegnir um óhagstætt gengi gjaldmiðilsins og tollmúra annarra landa, sem yfirstíga þarf. Það eru einmitt hömlur af þessu tagi, sem hafa verið hvað afdrifaríkastar við að hindra eðlilega og stigbreytilega þróun íslenzks iðnaðar yfir til útflutningsframleiðslu.

4. *Sérstæð bygging íslenzks efnahagslífs.*

4.1. *Auðlindagrundvallað efnahagslíf.*

Hér á undan hefur verið gerð grein fyrir þeim megindráttum hagkerfis og hagþróunar, sem helzt er miðað við, þegar lýst er sérstæðri byggingu hins íslenzka efnahagslífs. Sterkustu einkenni þess eru þau, hve rækilega allt efnahagskerfið er mótað af hinum sérstæðu auðlindum landsins og sjávarins. Við gætum jafnvel orðað það þannig, að hinar hefðbundnu auðlindir hafi eins konar þrælatök á öllu efnahagskerfinu. Skiptiframleiðslan eða útflutningurinn hefur svo að segja öll verið reist á auðlindagrundvelli, en meginhluti hvers konar hráefna til eiginnotaframleiðslu hafa verið fengin í þeim skiptum utan að. Í þessu tilliti hefur auðlindagrundvöllurinn verið svo einhliða, að við getum sett sjávarútveginn í stað hins almenna auðlindahugtaks, þar til að stórtæk nýting orkulindanna hófst, en eina veigamikla auðlindin utan þessara þátta, landbúnaðurinn, takmarkast svo til eingöngu við hinn innlenda markað.

4.2. *Grundvallargildi og yfirburðir sjávarútvegsins.*

Ísland býr við lágt hitastig, langan vetur, stutt og stopul sumur og rysjótt veðurfar og þar með við lágan vaxtarstuðul jurtalífs og kostnaðarsama kvikfjárrækt. Þessi skilyrði hamla hins vegar ekki lífi sjávarins. Hér eru mót hlýrra og kaldra hafstrauma með gróskumiklum skilyrðum fyrir átu og uppvöxt nytjafiska á hinu víðáttumikla grunnsævi. Lífríki sjávar er því með fádæmum auðugt hér við land og víðátta þess og afli á flatareiningu og í heild mjög veigamiklar stærðir að tiltölu við hinn takmarkaða fólksfjölda landsins. Sjávarútvegurinn hefur þannig getað orðið mjög afkastamikill bæði í heild og á hvern vinnandi mann í útveginum, og það ekki aðeins í samanburði við aðra innlenda atvinnuvegi, heldur einnig á alþjóðlegan mælikvarða. Hið mikla hráefnismagn hefur lagt grunninn að fiskiðnaði í verulega stórum stíl, jafnvel þótt hann dreifist á fjölmargar staðbundnar einingar. Ennfremur hafa fiskveiðar og fiskvinnsla myndað þokkalega stóran markað fyrir framleiðslu hvers konar nauðsynja fyrir þessa atvinnuvegi. Þannig hafa þessar auðlindir sævarins ráðið miklum afdrifum fyrir byggingu alls þjóðarbúsins. Fiskiðnaðurinn, sem þannig hefur fengið sérstök og lífvænleg skilyrði, er hins vegar fyrst og fremst einfaldur varðveizluiðnaður, til þess ætlaður að tryggja geymslu matvælanna við flutning og sölumeðferð, en engin samsvarandi lífsskilyrði fullvinnsluiðnaðar hafa enn skapazt. Ekki verður heldur talið, að þessar vinnslugreinar valdi beinlínis mikilli eflingu og dreifingu tækniþekkingar til þess að þróa aðrar greinar, en fremur má telja líklegt, að framleiðsla nauðsynja sjávarútvegsins hafi slík áhrif.

Yfirburðir sjávarútvegsins í framleiðni og tekjumyndun eru miklir og ótvíræðir. Þeir koma að vísu ekki fyrst og fremst fram í háum meðaltekjum í þessum atvinnuvegi. Meðaltekjur eru að öllum jafnaði háar í fiskveiðum, en ekki í fiskiðnaði. Sé hins vegar tekið tillit til þess, að í fiskiðnaði er fyrst og fremst notað vinnuafl, sem í eðli sínu er ódýrt, og að mikið er þar um vinnu hluta úr degi og svo framvegis, verður að telja tekjuskilyrðin þar góð á sæmilegan mælikvarða, enda er reynsla annarra iðnrekenda sú, að mjög örðugt er að reka iðnað í samkeppni við fiskvinnsluna. Framleiðniyfirburðir sjávarútvegsins koma hins vegar fyrst og fremst fram í tveimur meginstaðreyndum, annars vegar að framleiðni hans nægir til þess að taka á sig tvöfaldan flutningskostnað, það er útflutningsins út og innflutningsins inn í landið, í samanburði og samkeppni við innlendar framleiðslugreinar fyrir heimamarkað, og hins vegar og ennþá fremur í þeirri staðreynd, að þennan

samanburð hefur atvinnuvegurinn staðizt þrátt fyrir mikla tollvernd heimamarkaðsiðnaðarins. Þá er því ekki að gleyma, að á ýmsum uppgangstímum hafa myndazt mikill hagnaður og atvinnutekjur í sjávarútveginum. Hafa kjarabarátta íslenzkra launþegasamtaka og fjármálastefna hins opinbera á löngum tímaskeiðum raunar miðað að því fyrst og fremst að dreifa hinum mikla arði sjávarútvegsins til almennings í beinni eða óbeinni mynd.

4.3. *Sjávarútvegurinn sem þróunarafl og sveifluvaki.*

Það lætur að líkum, að sjávarútvegurinn hefur verið helzta þróunaraflið að baki efnahagslegum framförum á Íslandi. Hann var hreyfiaflið, sem hratt af stað tæknivæddu nútímaþjóðfélagi og olli hinu svonefnda „flugtaki" yfir á skeið varanlegs hagvaxtar upp úr síðustu aldamótum. Allir meiriháttar uppgangstímar íslenzka þjóðarbúsins hafa átt rót sína að rekja til örrar aukningar fiskaflans eða hækkunar á útflutningsverði sjávarafurða eða til beggja þessara þátta í sameiningu. Stöðnun eða afturkippur í sjávarútvegi hefur að sama skapi fært að höndum stöðnun eða afturkipp í þjóðarbúinu í heild. Þetta mikla þróunarafl hefur hins vegar verið háð þeim alvarlegu takmörkunum, að náttúruauðlind fiskistofnanna er ekki ræktanleg til meiri afkasta eins og á sér stað um landbúnaðinn, heldur er í bezta tilviki hægt að velja hagstæðustu nýtingu þeirra fiskistofna, sem gefnir eru af náttúrunni. Þannig hlaut fyrr eða síðar að vera komið að yztu mörkum burðarþols fiskistofnanna. Hefur aftur og aftur verið talið komið að þeim mörkum, að veigamestu fiskistofnarnir gætu ekki gefið meira af sér. Um þetta er þó erfitt að setja nein skýr tímaskil, þar sem þungi sóknarinnar hefur flutzt frá einum fiskistofni til annars. Stöðugt hefur þó fengizt fyllri og ákveðnari reynsla um það, hve mikið álag hver fiskistofn þolir eða hver tækifæri eru á að nýta hann. Þótt enn sé óreynt um nýtingu nokkurra fiskistofna, er hún þó háð ýmsum vandamálum, og má telja nærri því fullreynt, hver heildarmörk eru fyrir nýtingu sjávarauðlindarinnar. Undan þessum heildartakmörkunum höfum við aftur og aftur reynt að sleppa með því að ganga á hluta útlendinga í veiðinni. Við höfum nánast talið okkur trú um, að það sé varanleg þróunarleið að verða okkur úti um óvini af erlendum uppruna. En með virkri og raunhæfri útfærslu í fimmtíu mílur og ennþá frekar í tvö hundruð mílur hljótum við að horfast að fullu og öllu í augu við þær heildartakmarkanir, sem stærð fiskistofnanna og afrakstri þeirra eru settar. Hið mikla hagræna vægi sjávarútvegsins hefur ekki aðeins gert hann að þróunarafli, heldur einnig að mesta sveifluvaka þjóðarbúsins. Aflabrögð eru í eðli sínu ótrygg og miklum sveiflum háð, og hafa þessar sveiflur af völdum náttúrunnar magnazt við áhrif veiðanna á fiskistofnana. Verðlag fiskafurða á heimsmarkaði hefur þróazt með furðulega hagstæðum hætti, með tilliti til þess að um matvæli er að ræða. Skýringin á því felst væntanlega í hinu óteygna framboði til langs tíma litið, sem aftur stafar af heildartakmörkunum fiskistofnanna. Eigi að síður er hér um að ræða samkeppnismarkaði, þar sem margar þjóðir geta boðið fram svipaðar fiskafurðir og af sömu tegundum. Eru því verðsveiflur miklar og langtum meiri heldur en eðlilegt og venjulegt er um iðnaðarvörur. Tekjuskiptingarkerfi sjávarútvegsins er þannig hagað, að sveiflur í afkomuskilyrðum breiðast mjög ört út til allra þátttakenda í þeim greinum, bæði fyrirtækja og mannafla. Þær sveiflur breiðast svo út um allt hagkerfið eftir tveimur aðalleiðum. Annars vegar rís eða fellur eftirspurnarbylgja frá þátttakendum í sjávarútvegi og vekur sams konar sveiflur í framkvæmdum, þjónustu og annarri innlendri framleiðslu-

starfsemi. Hins vegar miða launþegar almennt kröfur sínar við þann tekjuárangur, sem náðst hefur í sjávarútvegi og í byggingarstarfsemi og ýmsum öðrum greinum af völdum þeirrar eftirspurnaraukningar, sem breiðist út samkvæmt fyrri leiðinni. Stofnun og starfræksla Verðjöfnunarsjóðs fiskiðnaðarins frá árinu 1970 fól í sér mjög alvarlega meinta viðleitni til þess að hamla á móti þessum sveiflum. Hefur í því efni náðst umtalsverður árangur, enda þótt viðurkenna verði, að sá árangur hafi náð of skammt miðað við þá miklu sveiflu, sem skollið hefur á kerfinu síðan. Stafar sá veikleiki ekki sízt af því, að samkvæmt eðli sjóðsins er hann eign sjávarútvegsaðila, en jafnframt skorti pólitíska staðfestu, þegar mest á reyndi, enda má segja, að átt hafi sér stað bein pólitísk yfirboð.

Þegar rætt er um Verðjöfnunarsjóð fiskiðnaðarins, má ekki gleyma því, að hann er engan veginn eina hagstjórnartækið til þess að hamla á móti sveiflum af völdum sjávarútvegsins. Hann er að vísu eina þýðingarmikla jöfnunartækið, sem sniðið er beinlínis að því að jafna út þessar sveiflur, auk nokkurra áhrifa af sömu tegund frá Aflatryggingarsjóði sjávarútvegsins, en við hlið hans stendur öll viðleitni almennrar hagstjórnar til þess að jafna út sveiflur í þjóðarbúinu. Auðvelt er þó að færa rök fyrir því, að hvorug þessi jöfnunartæki, hvorki sérhæfð né almenn, hafa staðizt hina miklu áraun.

4.4. Snið hagkerfis og hagstjórnar að sérstöðu sjávarútvegsins.

Þótt náttúruauðlindirnar veiti sjávarútveginum þá grundvallaraðstöðu og yfirburði, sem rætt hefur verið um, mundi þjóðarbúið tæplega vera svo gjörsamlega í höndunum á þessum atvinnuvegi, ef svo mætti segja, nema fyrir þá sök, að hagkerfi og hagstjórn hafa um langan aldur verið sniðin alveg sérstaklega að þörfum, getu og séreðli sjávarútvegsins. Jafnframt hafa hefðbundnir hagsmunir og rótgróin, íhaldssöm viðhorf slegið skjaldborg um sérstöðu sjávarútvegsins. Nærri honum til samanburðar um þjóðhagslega þýðingu og áhrif og hollustu almennings má helzt ekkert komast. Þetta tillit til sjávarútvegsins kemur greinilegast fram í því, að gengi gjaldmiðilsins er jafnan ákveðið fyrst og fremst með hliðsjón af afkastagetu og tekjugreiðsluþoli sjávarútvegsins. Frá þessari þungamiðju var raunar stefnt að því að hverfa með gengislækkuninni 1968. Stærð þeirrar breytingar var að vísu reiknuð beinlínis eftir þörfum sjávarútvegsins, en jafnframt tóku greiðslujafnaðaráætlun og þjóðhagsáætlun mið af því, að iðnaðurinn mundi leggja verulegt framlag af mörkum til sparnaðar gjaldeyris í innflutningi og við beinan útflutning iðnaðarvara. En jafnframt var mótuð sú grundvallarsetning, að þaðan af yrði gengið að miðast við samkeppnishæfni vel rekins og afkastamikils almenns iðnaðar, því að gjaldeyrisöflun þjóðarinnar myndi að öðrum kosti ekki hrökkva fyrir þörfum. Var við mótun þessarar meginreglu jafnframt haft í huga að undirbúa aðild að EFTA og lækkun tollverndar. Reynsla síðustu áranna sýnir þó glöggt, að gamla reglan hefur rammara gildi. Þegar á reyndi, hvort hækka skyldi gengi íslenzku krónunnar eða leggja sérstakan skatt á sjávarútveginn, varð niðurstaðan 6% hækkun á stofngengi krónunnar í apríl 1973 þvert ofan í hagsmuni iðnaðarins, fyrirheit honum gefið og brýna þörf iðnþróunar.

Einhliða viðmiðun við sjávarútveginn hefur þó verið ennþá hastarlegri, þegar styrkjakerfi hafði verið sett á laggirnar til þess að bjarga útflutningsframleiðslunni frá því að veslast upp af völdum verðbólgunnar. Þá hefur sjávarútveginum og vinnslugreinum hans verið bjargað, þótt með semingi væri, en iðnaðurinn settur hjá garði. Röðin hefur þá gjarnan verið sú, að næst er hugað að landbúnaði, en aðeins í ýtrustu nauð og í undantekningartilvikum

að stuðningi við greinar iðnaðarins. Hér er að sjálfsögðu um algjöra ranghverfu viðhorfanna að ræða, þar sem sagt hefur verið, að sjávarútveginn sé í reynd ekki unnt að styrkja við íslenzkar aðstæður, en hins vegar viðurkennt, að iðnaðurinn þurfi hagstæðari kjör til að standast við hliðina á sjávarútveginum. Eigi að síður kveður svo rammt að þessari ranghverfu viðhorfanna, að niðurstaðan hlýtur að vera sú, að styrkjakerfi af gamla taginu megi alls ekki koma aftur. Annað veigamesta kerfisatriðið, sem verkar til stuðnings við hefðbundna gerð og byggingu atvinnulífsins, er hinn afdráttarlausi forgangur, sem sjávarútvegurinn hefur notið til lánsfjármarkaðar þjóðarinnar, bæði í formi rekstrarlána og fjárfestingarlána. Þessi forgangur er í grundvallaratriðum sprottinn af þeim ófullkomnu markaðsaðstæðum á fjármagnsmarkaði, sem fylgja verðbólgu og viðvarandi fjármagnsskorti. Þegar samdar eru almennar forgangsreglur í stað þess að miða við reiknaða og reynda arðsemi í hverju tilviki, er myndin dregin grófum dráttum og sleggjudómar kveðnir upp. Þá er farið líkt að og við uppbyggingu styrkjakerfis, þannig, að gengið er út frá því í grófum dráttum, hvað séu útflutningsgreinar og grundvallarframleiðsla, en ekki hirt um smámuni. En vísir alls vaxtar er jafnan smár í fyrstu, svo að með þessu athæfi hafa vaxtarbroddar iðnþróunar verið traðkaðir niður aftur og aftur.

Sama hætta er á ferðinni í sambandi við vaxandi stuðning við byggðaþróun sem víðast um land. Almennt séð er efling byggðaþróunar tvímælalaust æskileg. En hættan á einhæfni í aðgerðum og uppbyggingu er ákaflega mikil. Sjávarauðlindin er dreifð með ströndum landsins, og byggðakjarnar hafa víðast vaxið upp í trausti á nýtingu hennar. Atvinnulífið er einhæft fyrir, og tækjakostur og kunnátta beinast mestmegnis að sjávarútveginum sem grundvallargrein. Oft virðist því ekki annað til ráða en að útvega ný og stórvirk tæki til að stunda sjávarútveg og vinnslu aflans. Eftir því sem tækin verða stórvirkari og treysta meira á, að fyrir hendi séu sterkir fiskistofnar, því alvarlegar koma annmarkarnir í ljós. Sú uppbygging sjávarútvegsins, sem helgast af byggðasjónarmiðum á hverjum einstökum stað og er út frá því sjónarmiði æskileg í sjálfri sér, er þegar komin út fyrir mörk burðarþols fiskistofnanna. Eitt brýnasta viðfangsefni byggðamálanna á næstunni mun því verða það að finna ýmis tækifæri til iðnaðarframleiðslu og þjónustu og reisa aðra meginstoð atvinnulífsins á þeim grunni.

5. *Hagræn sérstaða sjávarútvegsins.*

5.1. *Frjáls auðlind eða samfélagseign.*

Sérstaða sjávarútvegsins byggist fyrst og fremst á því, að auðlind sjávarins er frjáls auðlind eða samfélagseign. Frá örófi alda hafa menn slegið eign sinni á land og helgað sér nytjar þess, og hefur hliðstæða þess jafnvel einnig gerzt meðal margra æðri dýrategunda. Þessi helgun réttinda til þess að nytja gæði landsins er frumskilyrði þess, að gæðin verði nýtt skynsamlega og varanlega, en ekki urin upp, svo að ördeyða myndist af. Á landi er unnt að setja upp þekkjanleg mörk eða mæri, og gæti því verið nærtæk hugmynd að draga samsvarandi hugsaða línu á yfirborði sjávarins. Þetta getur þó haft mjög takmarkaða þýðingu fyrir skiptingu réttinda milli einstaklinga, þar sem lífríki sjávarins er flókið og innbyrðis tengt yfir stór hafsvæði, tegundir halda sig ekki á ákveðnum stöðum, heldur sveima um víðáttumikil svæði í ætisleit eða til hrygningar, eða á óreglulegra flakki. Er því nánast ekki unnt að gera hafdjúpin og auðlindir þeirra að annars konar eign en samfélagseign. Það eru því fyrst og fremst mál milli ríkja, hvernig þessum réttindum er háttað í lagalegum skilningi og efa víst fæstir, að festa þurfi að komast á einhver slík réttindi, þótt menn greini á um, hve langt þau skuli

ganga. Þótt þetta sé viðurkennt, eru menn engan veginn á eitt sáttir um þá spurningu, hvort þessari auðlind skuli ráðstafað innan hvers þjóðfélags sem samfélagseign, eftir því hvað réttum stjórnvöldum þykir hagkvæmast og sanngjarnast, eða hvort líta beri á hana sem frjálsa auðlind, sem allir geti gengið í án opinberrar íhlutunar eða mismununar. Öflun réttinda gagnvart öðrum þjóðum og til útilokunar á veiðitækjum þeirra virðist þó taka af allan vafa um, að hér er um samfélagseign að ræða, en ekki frjáls gæði. Ennfremur er auðvelt að sýna fram á, að fiskistofnunum er beinlínis hætta búin við eyðingu, ef ekki er einhver lágmarksstjórnun á því, hvernig þeir skuli nýttir, svo að ekki sé talað um, að ekki næst hámark veiðanlegs afla til langs tíma og ennþá síður hámark þjóðhagslegrar hagkvæmni af veiðunum, nema sérstakar og jafnvel nokkuð flóknar ráðstafanir séu til þess gerðar. Hitt geta menn svo verið samdóma um, út frá meginreglum lýðræðis og mannréttinda, að ekki sé réttlætanlegt að mismuna mönnum í formi sérréttinda eða gjaldfrjálsra leyfaveitinga.

5.2. *Hámarksveiði eða hagkvæmasta veiði.*

Fiskimálahagfræðin byggist á hinni líffræðilegu fiskifræði, en greinir sig frá henni og heldur röksemdafærslunni áfram yfir á hið hagræna svið. Sem endurnýjanleg auðlind viðhalda fiskistofnarnir sér og vaxa með tímgun, það er þeir eru framleiðslutæki um leið og efni í afurð, séu þeir á réttum aldri eða kynþroska. Miðað við gefin lífsskilyrði í sjónum, og þar með skilyrði allra hlekkja í lífkeðjunni, sem stofninn byggist á, leitar stofnstærðin jafnvægis við það mark, þar sem náttúruleg dauðsföll verða jafnmikil viðkomunni. Fiskistofn í jafnvægisástandi af þessu tagi þarf ekki að vera ákjósanlega samsettur út frá sjónarmiði veiðanna, fiskurinn sé t. d. óhóflega smár og vannærður með köflum, þar sem stofninn leitar á yztu mörk lífsskilyrðanna. Með því að skjóta veiðunum inn í þetta samhengi er stofninn minnkaður nokkuð, en jafnframt dregið úr náttúrulegum dauðsföllum og jafnvel bætt og gerð öruggari þau lífsskilyrði, sem þannig minnkaður stofn býr við. Jafnframt kemur til mála að granda í verulegum mæli rándýrum og ránfiskum, sem keppa við veiðarnar um nýtingu stofnsins. Með þessum breytingum og að gefnum lífsskilyrðum á að vera unnt að ná nýju jafnvægi, þar sem veiðimagnið er í varanlegu hámarki. Sé slakað á sókninni frá þessu marki, kann aflinn næst á eftir að aukast lítið eitt, en ekki varanlega, en sé sóknin hert frá þessu marki, minnkar stofninn til þeirra muna, að hann gefur varanlega minna af sér, nema hann fái tækifæri til að jafna sig aftur.

Markmið varanlegs hámarksafla er í fljótu bragði aðlaðandi og kemur oft fyrir í viðræðum þjóða í milli. Með því er þó engan veginn tekið neitt tillit til þess, hvernig og með hvaða kostnaði aflans er aflað. Er auðvelt að sýna fram á, að hagkvæmasta aflamagnið hlýtur að öllum jafnaði að vera nokkru minna en hámarksafli, og er þá sem fyrr miðað við stöðugt jafnvægi lífsskilyrða til langs tíma. Þessi mismunur markmiðanna byggist fyrst og fremst á því, að aflaárangur hverrar sóknareiningar fer mjög eftir þéttleika fisksins á miðunum og þá um leið því, að önnur veiðitæki séu þar ekki fyrir, sem taki fiskinn, áður en hann kemur að hlutaðeigandi einingu. Fyrstu flotaeiningarnar, sem fara á miðin, hafa þannig aðstöðu til þess að fleyta rjómann af, en með hverri nýrri aukningu, sem við bætist, bætast færri aflaeiningar við, ef á heildina er litið. Mótsvarandi þessu er kostnaður á hverja aflaeiningu yfirleitt lágur, meðan sóknin er lítil, en fer stöðugt vaxandi með aukningu sóknarinnar. Þær viðbótareiningar, sem aukningu sóknarinnar valda, finna þó

ekki beinlínis fyrir þessari minnkun á árangursaukanum, heldur uppskera þær sama eða svipaðan meðalafla og aðrar veiðigreinar. Af þessum sökum er að öllum jafnaði að verki rótgróin tilhneiging til fiskisóknar verulega umfram mark hámarksafla í stað þess að ganga skemmra. Í stað þess, sem æskilegast væri, að taka nokkru minni afla en svarar hámarksafla af nokkru stærri fiskistofni, er að jafnaði tekinn mun minni afli af minnkuðum stofni og með meiri tilkostnaði en til þyrfti, ef rétt væri á haldið. Dæmið verður þó enn óhagstæðara, þegar tekið er tillit til þess, að skilyrði frjálsrar sóknar á fiskimiðin örva til hvers konar keppni í stærð og ganghraða skipa, notkun veiðarfæra, orku og hvers konar rekstrarnauðsynja.

Meðan svo er ástatt, að fiskisóknin er meiri og fiskistofnar og fiskafli minni en svarar hámarksafla, skiptir litlu máli að aðgreina milli markmiða hámarksafla og hagkvæmasta afla, þar sem bæði markmiðin gefa hagnýta vísbendingu til sömu áttar. Þau eiga sammerkt í því að hvetja til hlífðar við uppvaxandi árganga, þar sem vöxturinn er mun meiri en svarar náttúrulegri rýrnun og eðlilegum raunvöxtum af því að bíða til næsta árs eða ára eftir auknum afla. Sömuleiðis eiga þau sammerkt í því að vara við rýrnun eða eyðileggingu hrygningarstofna, sem eru minni en svarar æskilegri seiðaviðkomu miðað við lífsskilyrðin í sjónum.

5.3. *Afraksturslögmálið og misræmi meðal- og markaafraksturs.*

Til þess að túlka þann hagræna veruleika, sem hér er um að ræða, er heppilegast að grípa til hins svonefnda afraksturslögmáls eða lögmáls minnkandi afraksturs við aukna beitingu framleiðsluafla á náttúrulegum grundvelli. Í sinni almennustu mynd gildir þetta lögmál raunar um alla breytilega framleiðsluþætti, sé einhver veigamikill framleiðsluþáttur fastur að magni til, en þá verður minni og minni árangur af hverri viðbótareiningu hinna breytilegu þátta, eftir að vissu ákjósanlegu marki hefur verið náð. Á vettvangi iðnaðar og annarra greina, sem fjarlægzt hafa náttúrugrundvöllinn, eru tæpast neinir framleiðsluþættir alveg fastir til mjög langs tíma, þar sem auka má byggingar og vélakost o. s. frv., svo að lögmálið er ekki talið hafa haft mikið gildi fyrir notkun heilla framleiðsluþátta á þeim vettvangi.

Í landbúnaði hefur afraksturslögmálið ótvírætt nokkurt gildi til skamms tíma, en úr gildi þess er dregið til lengdar með ræktun, en hver búrekandi hefur í hendi sér að haga hlutföllum framleiðsluþátta innan sinna landamerkja í samræmi við mestu hagkvæmni og án utanaðkomandi íhlutunar. Afraksturslögmálið hefur hins vegar óskorað gildi á vettvangi fiskveiðanna, þar sem engri ræktun verður ennþá komið við, jafnvel þótt einn aðili hefði alla stjórn á nýtingu tiltekinna fiskistofna. Vandinn magnast svo ennfremur við það, að enginn hefur í reynd þessa stjórnun á hendi, svo að rekstur sjávarútvegsins tekur ekkert tillit til þessarar afdrifaríku hagrænu staðreyndar. Viðbótarafrakstur af völdum hverrar aukningar fiskisóknar um eina einingu af einhverju tagi nefnist á máli hagfræðinnar markaafrakstur hlutaðeigandi framleiðsluþáttar. Mótsvarandi viðbót kostnaðar við hverja einingu aflaauka nefnist hins vegar markakostnaður. Afraksturslögmálið hefur í för með sér, að markaafraksturinn fer stöðugt minnkandi, eftir að vissu marki er náð, og getur komizt niður í núllmarkið eða jafnvel yfir í mínus, ef sóknaraukinn er farinn að spilla stofnstærðinni að verulegu marki. Er þá aukinn skipafloti og mannafli við veiðarnar að engu gagni eða jafnvel til skaða, enda þótt honum fylgi svipaður kostnaður og við fyrri sóknareiningar. Á hinn bóginn fer markakostnaðurinn stöðugt vaxandi frá umræddu marki. Á mælikvarða markaafraksturs og markakostnaðar er

mældur aukalegur árangur eða aukaleg fórn fyrir þjóðfélagsheildina. Þessi mælikvarði er því ráðandi fyrir þjóðhagslega hagkvæmni. Á hinn bóginn ræður meðalafraksturinn því, hversu margir vilja stunda þennan atvinnuveg til samanburðar við tekjur í öðrum atvinnugreinum. Í þessu misræmi liggur ráðning gátunnar um þjóðhagslega þýðingu aukningar í sjávarútvegi. Finna þarf leið til þess að koma markaafrakstrinum eða markakostnaðinum til skila til þeirra aðila, sem ákvörðun ráða um aukningu eða minnkun sóknar. Það er, þegar allt kemur til alls, eitt brýnasta þjóðhagslega úrlausnarefnið, sem hægt er að fást við í dag. Ekki þarf að fjölyrða um tölulegt gildi þessara fullyrðinga. Það er margsýnt og sannað, að jafnmikill afli og nú er verið að veiða, hefur aftur og aftur náðst með mun minni fiskiskipaflota og svipuðum mannafla. Fiskifræðilegar athuganir á samhengi sóknar og afla virðast sýna ljóslega, að markaafraksturinn sé við núverandi ástand nánast enginn eða jafnvel neikvæður. Hagfræðilegar athuganir þyrfti sem fyrst að gera á samhengi hagrænna framleiðsluþátta og aflaárangurs, en þess háttar rannsóknir eru mjög flóknar og er í athugun, hvernig þeim verður við komið.

5.4. *Arður auðlindarinnar. Auðlindaskattur.*

Þegar því marki hefur verið náð, svo sem verið hefur á fyrra þróunarskeiði útgerðarinnar, að sóknin hefur náð hagkvæmasta stigi miðað við hagsmuni þjóðarheildarinnar, þá er hagnaður útgerðarinnar talsvert ofan við eðlilegan hagnað af fjármagni í rekstri. Jafnframt má vænta þess, og virðist reynslan hafa sýnt það, að talsvert af þeim umframhagnaði falli í hlut mannaflans á flotanum. Þessi umframhagnaður er ekki til orðinn af sérstökum dugnaði þeirra, sem í útgerðinni starfa, né af sérstaklega hagkvæmri skipulagningu og rekstri af hálfu útgerðarinnar, heldur birtist arðurinn af hinni samfélagslegu auðlind í þessari mynd. Hins vegar er með engu móti unnt að viðhalda þessu ástandi, meðan aðgangur að atvinnugreininni er frjáls, heldur yfirfyllist útgerðin af tækjum og mannafla, svo sem reyndin hefur verið. Eina leiðin er því að viðurkenna þá staðreynd, að hér er á ferðinni arður, sem samfélagið á rétt til, eins konar jarðrenta samkvæmt klassiskum hagfræðilegum skilningi. Það er álitamál og nánast smekksatriði, hvort við lítum á samfélagið sem eiganda náttúruauðlindarinnar, sem taki af henni leigugjald eða arð, eða við lítum á töku þessa arðs sem skattlagningu. Hliðstæður þessa gerast að sjálfsögðu við nýtingu allra auðlinda, þar sem eignarrétturinn er viðurkenndur, en munurinn er sá, að í þessu tilviki hefur beinn og viðurkenndur eignarréttur ekki komizt á. Skatthugtakið á þó betur við að því leyti, að kostnaðarlaus arður eða renta af auðlindum hefur jafnan verið talinn sérstaklega ákjósanlegt tilefni til skattlagningar, samanber kenningar um almennan jarðeignaskatt.

5.5. *Fiskveiðilögsagan og auðlindastjórnun.*

Við þessar röksemdir verður að gera mjög rækilegan fyrirvara, að því er varðar aðgang útlendra fiskiskipa að miðunum. Þegar útlendingar hafa tekið um 40%—50% af bolfiskafla hér við land, hafa verið samsvarandi líkur til þess, að þeir mundu á næsta ári eða árum hirða samsvarandi hluta af þeim fiski, sem við hlífðumst við að veiða. Okkur hefur þannig ekki staðið opið að styrkja fiskistofnana með skynsamlegu aðhaldi að veiðunum. Þessi staðreynd er í senn ein sterkasta röksemd okkar fyrir útfærslu fiskveiðilögsögunnar og ástæða þess, að við höfum ekki getað haldið uppi skynsamlegri stjórnun fiskveiða fram til þessa. Með fullri útfærslu fiskveiðilögsögunnar til að ná yfir mestallt það svæði, sem helztu nytjafiskar okkar

halda sig á, hafa hins vegar skapazt full búskaparleg skilyrði til skynsamlegrar auðlindastjórnunar. Að sama skapi er afsökun okkar engin fyrir því að gera okkur ekki nú ljósa og skynsamlega grein fyrir samhengi þessara mála og taka upp þá stjórnun, sem hagfelld er fyrir þjóðarbúið.

6. *Auðlindaskatturinn, form hans og framkvæmd.*

6.1. *Margvíslegt form auðlindaarðs.*

Arður sjávarauðlindarinnar getur komið fram í margs konar formi og stundum þannig, að mjög örðugt er að bera kennsl á hann. Þegar er að því vikið, að hann getur komið fram sem umframhagnaður, er laðar fólk og fjármagn til sjávarútvegsins. En hann getur líka horfið, þannig að hann komi ekki fram í sýnilegri mynd, heldur fer hann til þess að kosta aukalegt fjármagn og vinnuafl umfram það, sem hagstæðast er. Þannig má segja, að arðurinn sé þorrinn eða að honum hafi verið sóað í óhóflegan kostnað. Leiðin til þess að fá arðinn fram aftur er þá að draga úr sókninni, en það getur kostað alllangan aðlögunartíma og talsverðar fórnir í minni afla og tekjum á þeim tíma. Þótt við höfum sjálfsagt sóað auðlindaarði okkar með þessum hætti í talsverðum mæli, hefur verulegum hluta hans verið við haldið í sérstæðri mynd, sem þó er mjög óæskileg fyrir framtíðarþróun iðnaðarins og annarra atvinnugreina, og er hér átt við tollverndina.

6.2. *Tollverndin sem auðlindaskattur.*

Mestallar rökræður um tollvernd hérlendis síðustu einn til tvo áratugina hafa byggzt á þeirri skoðun, að tollverndin væri óæskileg, heimskuleg og nánast syndsamleg röskun á hagkvæmnisamanburði atvinnuveganna. Með tollverndinni væri iðnaðinum ívilnað, en lagðar tilsvarandi hömlur á þróun sjávarútvegsins og þá ekki sízt ýmsar fullvinnslugreinar til útflutnings. Tollverndin var þar að auki í ósamræmi við ríkjandi alþjóðlegar skoðanir í efnahagsmálum, sem þóttu fínar og sjálfsagt að líkja eftir. Jafnvel þótt sumir sæju nauðsynina á því að hafa hömlur á sókn í sjávarútvegi, virtist mönnum ekki svo augljóst, að tollverndin stæði í sambandi við arðinn af sjávarauðlindinni eða væri eins konar auðlindaskattur. Ætti þó að vera augljóst, að í þeim samanburði gildir einu, hvort sjávarútvegi er íþyngt eða iðnaði ívilnað. Hér verður rökstutt, að tollverndin er auðlindaskattur, sem þjóðin hefur lagt á af brjóstviti sínu, án þess að hafa fyrir því fullgilda fræðilega greiningu. Það er hins vegar ekki tollverndin, sem hefur hamlað þróun fullvinnsluiðnaðar úr sjávarafurðum og landbúnaðarafurðum, heldur viðmiðun gengisins við sjávarútveginn og varðveizluiðnað hans. Að því leyti til hefur fullvinnsluiðnaðurinn verið í sama báti og ótollverndaðar iðngreinar eða iðnaðarframleiðsla til útflutnings. Þessar greinar hafa orðið útundan í efnahagskerfinu, þar sem hvorki gengisákvörðun né tollvernd hefur náð að skapa þeim lífvænleg skilyrði.

Einfaldast er að hugsa sér tollverndina sem auðlindaskatt með því að sleppa peningum eða erlendum gjaldeyri úr dæminu og hugsa sér útflutningsatvinnuvegina taka innflutning í stað hans heim til sölu á innlendum markaði. Með því að sleppa þannig hulu peninganna, eins og það er stundum kallað, kemur tollverndin fram sem skattlagning á framleiðslu útflutningsatvinnuveganna við sölu innflutningsins á innlendum markaði í samanburði við atvinnugreinar, sem framleiða beint fyrir innlendan markað. Sé erlendur gjaldeyrir tekinn inn í myndina, er það gengi gjaldmiðilsins, sem tengir saman þessar tvær hliðar út- og innflutnings. Við jafnvægisskilyrði utanríkisviðskipta er augljóst, að tollverndin hefur áhrif á það,

hvert gengið getur verið, og verkar hún þannig beinlínis til þess að íþyngja útflutningsatvinnuvegunum í samanburði við framleiðslu fyrir innlendan markað.

Hins vegar er engan veginn einhlítt, hvað telja skuli tollvernd í þessu tilliti. Stjórnvöld geta að sjálfsögðu lagt söluskatt og neyzluskatta á vörur, sem eingöngu koma frá útlöndum, en sömu skattar yrðu álagðir, ef þær væru framleiddar hér heima. Sú aðgreining er hins vegar með öllu ónothæf, sem gerð var í sambandi við inngöngu í EFTA, að það séu jafnan fjáröflunartollar, ef varan er ekki einnig framleidd innanlands, en umsvifalaust verndartollar, ef einhver áþekk framleiðsla er komin á í landinu. Um það verður að liggja fyrir stjórnmálaleg stefnuákvörðun hverju sinni, hvaða tollar séu lagðir á til fjáröflunar bæði af innflutningi og af innlendri framleiðslu, en hverjir séu eingöngu af innflutningi og þá til verndar. Þá er tollverndin mjög mismunandi og í sumum greinum alls engin, eða einmitt af framleiðslu nauðsynja til sjávarútvegs og landbúnaðar. Hér er í sjálfu sér um öfugsnúið fjármálakerfi að ræða, þar sem þeim greinum er hlíft við tollabyrðum, sem ástæða er til að leggja auðlindaskatt á. Ástæðan til þess hefur fyrst og fremst verið sú, að útflutningsatvinnuvegirnir hafa stöðugt verið að tapa kapphlaupinu við verðbólguna, svo að hér er um að ræða afleiðingar tímatafa í gengiskerfinu. Að vissu leyti má líta á tollfrelsi þessa aðfangainnflutnings útflutningsgreinanna sem afslátt af þeim auðlindaskatti, sem tekinn er með tollvernd iðnaðarins. Auðlindaskattur í formi tollverndar skoðast þannig sem almenn grunntollvernd. Ofan á þann grunn geti svo bætzt sérsköttun á neyzlu einstakra vöruflokka og sérstök aukaleg tollvernd einstakra iðnaðargreina, en frá er dreginn ofangreindur afsláttur til útflutningsgreina. Bæði þessi afbrigði tollverndar frá meginreglunni mega teljast mismunun, er sé óæskileg frá almennu hagrænu sjónarmiði og í reynd í ósamræmi við meginreglur markaðsbandalaga, en það á ekki við um neyzlusköttun í almennri útfærslu.

Af þessum sökum er ekki hlaupið að því að skera úr, hver meðaltollverndin hefur verið í þeim skilningi, að auðlindaskatturinn hafi verið tekinn í því formi. Skv. skýrslu Arne Haar frá 1963 var hrein tollvernd flestra verndaðra greina á bilinu 33—110% af c.i.f.-verðmæti og að sjálfsögðu mun meiri í hlutfalli við innlent vinnsluvirði vara. Síðari skýrslur hafa sveigt hjá beinum útreikningi tollverndar. Í svo heildstæðu samhengi, sem hér um ræðir, er ef til vill rétt að miða við meðaltolla á innflutningi, er var fyrir inngöngu í EFTA yfirleitt um 27—28%, en um 24—25% árin 1970—73. Nægir í þessu sambandi að staðhæfa, að mikill hluti þess hafi í eðli sínu verið almenn fjáröflunartollheimta í skilningi auðlindaskatts.

Loks er það skilyrði fyrir þessum skilningi tollverndarinnar, þ. e. að heimfæra hana upp á skilyrði sjávarútvegs, að yfirgnæfandi hluti útflutningsins hafi verið frá sjávarútvegi. Því skilyrði var rækilega fullnægt, meðan 90—95% útflutningsins voru af þeim uppruna, og talsverður hluti af afganginum voru aukaafurðir frá landbúnaði, sem ekki standa undir sér í eiginlegum skilningi. Kemur það heim við áðurgreind áhrif kerfisins, að það leyfði tæpast annan útflutning. Með inngöngunni í EFTA 1970 hófst millibilsástand, þar sem tollar voru hækkaðir á báða bóga, en hrein tollvernd breyttist fremur lítið í fyrstu umferð, en frá og með ársbyrjun 1974 og fram til 1980 er framkvæmd lækkun tollverndar um 10% af upphaflegri hæð verndartolla hverju sinni. Þannig hverfur í áföngum sá ófullkomni auðlindaskattur, sem fyrir er. Er það önnur meginástæðan, jafnt landhelgisútfærslunni, fyrir því að Íslendingar verða að móta markvissa stefnu auðlindanýtingar og þar með taka afstöðu til auðlindaskatts.

6.3. *Endaskipti gengiskerfisins.*

Hér er raunar um miklu víðtækara vandamál að ræða en eina saman togstreitu milli sjávarútvegs og iðnaðar, eða svo mjög að höfð hafa verið endaskipti á gengiskerfinu í heild sinni. Í stað þess að selja erlendan gjaldeyri á fullu kostnaðarverði og taka upp auðlindaarðinn hjá sjávarútveginum höfum við að öllum jafnaði haft eins konar almennt útsöluverð á gjaldeyri, en reynt að bæta okkur það upp með tollum og stundum öðrum álögum á gjaldeyri. Þetta kom ekki svo mjög að sök, meðan iðnaðurinn var að vaxa upp, en þjónustusamskipti við umheiminn voru sáralítil nema í beinum tengslum við vöruviðskiptin. Nú er þetta gjörbreytt, þannig að þjónustuviðskiptin nema á hvora hlið um eða yfir þriðjungi heildarviðskipta. Þótt talsvert af því séu innbyrðis tengd viðskipti innan flutningaeða tryggingakerfisins, er hér orðið mikið tækifæri til öflunar eða sparnaðar gjaldeyris, sem ekki er hirt um sem skyldi, þar sem opinberum gjöldum verður ekki við komið, og gjaldeyririnn er þar með vanmetinn.

Til nánari skýringar á vanmati gjaldeyris, séð frá kostnaðarhlið öflunar hans, er rétt að taka þetta fram: Frá þjóðhagslegu viðhorfi miðast kostnaðarverð gjaldeyris við síðustu einingunna, sem afla þarf eða spara, t. d. með síðustu sóknareiningu fiskiflotans eða með framleiðslu tollverndaðs iðnaðar, þ. e. við markakostnað gjaldeyrisöflunar. Skráð gengi gjaldeyris svarar þannig ekki raunverulegum kostnaði.

6.4. *Tilfærsla skattsins til sjávarútvegsins.*

Til þess að komast hjá þeirri víðtæku brenglun, sem hið öfugsnúna gengiskerfi hefur í för með sér, þarf því að hafa önnur endaskipti á gengiskerfinu og nú í rétta átt, og færa auðlindaskattinn yfir á sjávarútveginn sjálfan. Þetta má gera, án þess að það hafi bein neikvæð áhrif á sjávarútveginn, með hækkun erlends gjaldeyris samfara niðurfellingu tollverndar annars vegar og upptöku auðlindaskatts á sjávarútveginn hins vegar. Við það mundu afkomuskilyrði almenns iðnaðar og fullvinnsluiðnaðar úr innlendum hráefnum batna verulega. Þannig mundu með tímanum skapast ný jafnvægisskilyrði utanríkisviðskipta, þar sem ekki mundi velta eins mikið á sjávarútvegi og hingað til.

Tilfærsla auðlindaskattsins yfir til sjávarútvegsins getur í nánari atriðum gerzt með ýmsum hætti, og heyrir form hans á þeim vettvangi fremur til sérstakri sjávarútvegsstefnu en almennri atvinnumálastefnu. Einfaldasta breytingin frá núgildandi skipan felst í því að koma honum á í formi útflutningsgjalds af sjávarafurðum. Fast hlutfallslegt verðmætisgjald mundi þó reynast óhæfileg hindrun í vegi fullvinnslu sjávarafurða. Kæmi því þegar til álita að taka upp mismunun eftir vinnslustigi afurða eða beita magngjaldi, er færi nærri um hráefnisinnihald afurða.

Veigamestu skilin í aðferðum við ákvörðun auðlindaskattsins munu verða, þegar þekkingargrundvöllur hefur verið lagður til þess að reikna út hagstæðustu nýtingu fiskistofnanna og mismun meðalafraksturs og markaafraksturs á því nýtingarstigi. Reynslugildi fyrri tollverndar mun þó talið lítilvægt. Þá munu skapast skilyrði til þess að móta stefnu um nýtingu hverrar fiskitegundar um sig og jafnvel með breytilegu gjaldi eftir veiðisvæðum. Vísast er þó að lofa ekki mjög flóknu kerfi frá byrjun.

6.5. *Alhæfing auðlindasköttunar.*

Mál þetta hefur snúizt eingöngu um rök fyrir auðlindaskatti af sjávarútvegi. Í framhaldi af því kann að reynast nauðsynlegt að alhæfa kenninguna um auðlindaskatta almennt. Sameiginlegar auðlindir eru einnig afréttarlöndin, sem hafa um langan aldur verið ofnýtt. Þriðja meiri háttar auðlindin eru orkulindirnar. Sum-

ar þeirra eru ljóslega í þjóðareign, en um réttarstöðu annarra stendur nokkur styrr, svo sem um eignarrétt afréttarlanda, og þar með til verðmætra réttinda á þeim. Því miður hefur löggjafarvaldið brugðizt herfilega þeirri skyldu sinni að koma á réttarlegri þróun í þessum efnum, er geri hreint fyrir dyrum orkulindanna og sé í samræmi við réttarvitund meginhluta þjóðarinnar. Fram til þessa hefur arður orkulinda fallið þjóðinni í skaut með nýtingu þeirra af opinberri hálfu eða með beinum samningum við stóriðjuaðila. Nú fréttist af stöðugt meiri hörku af hendi landeigenda. Kann að vera, að tækifærin til æskilegrar réttarþróunar séu glötuð í þeim mæli, að treysta verði framvegis á auðlindaskatt af orkulindum til þess að ná til þjóðarinnar þeim kostnaðarlausa arði, sem landeigendur hafa hvorki átt nokkurn þátt í að skapa né helgað sér með neinum nytjum. Í þessu sambandi má geta þess, að samningar um orkuverð og framleiðslugjald af stóriðju taka mið af almennu gengi gjaldmiðilsins. Auðlindaskattur á sjávarútveg með mótsvarandi gengisbreytingu mun breyta þeirri viðmiðun. Er því brýnt, að kerfisbreytingin gerist sem fyrst, svo að við semjum ekki af okkur í stóriðjuviðskiptum við útlendinga. Á alþjóðlegum jafnt sem innlendum vettvangi má búast við vaxandi áherzlu á stjórnun auðlinda til hagkvæmustu nýtingar þeirra og varðveizlu og þar með til almennrar náttúruverndar. Náttúruvernd í samskiptum við athafnalífið mun aldrei takast til lengdar, nema kröfur hennar komi fram í aðalstjórnkerfi athafnalífsins, sjálfu verðkerfinu. Auðlindaskattar geta þannig orðið ein bezta náttúruverndin.

7. *Hlutverk auðlindaskatts í hagstjórn.*

Í undanfarandi köflum hefur raunar komið fram, hvaða meinlokum efnahagskerfisins ætlunin er að ráða bót á með beitingu auðlindaskatts. Þar með hefur verið greint óbeint frá hagstjórnarhlutverki auðlindaskattsins. Rétt er þó að rifja það upp í samhengi og með viðeigandi áherzlum. Meginatriði þess auðlindaskattkerfis, sem hér er rætt um að beita, eru eftirfarandi:

a. Gengisákvörðun gjaldmiðilsins tekur mið af almennum samkeppnisskilyrðum atvinnuveganna bæði í útflutningi og gagnvart innflutningi.
b. Sérstök framleiðsla og viðskiptakjör sjávarútvegsins eða annarra atvinnugreina á auðlindagrundvelli verki þannig ekki beint á gengisákvörðun, heldur sé tilefni sérstaks auðlindaskatts, sem ákveðinn sé út frá sérskilyrðum sjávarútvegs eða hliðstæðra auðlindaatvinnugreina.
c. Iðnaður og þjónusta starfi á þessum gengisgrunni án mismununar með tollvernd eða í öðru hliðstæðu formi nema í tímabundnum undantekningartilvikum, svo sem vegna utanaðkomandi brenglunar markaðsaðstæðna.

7.1. *Hagræn bygging og þróunarstefna.*

Aðalhlutverk auðlindaskattsins er að stýra þróunarstefnu atvinnulífsins í hagstæðastan farveg. Kerfið hefur fram til þessa sett ýmsar hagkvæmustu greinarnar hjá garði. Á þetta einkum við um „nágranna" sjávarútvegsins í kerfinu, svo sem fullvinnslu sjávarafurða og raunar einnig landbúnaðarafurða, og framleiðslu hvers konar tækja og nauðsynja fyrir sjávarútveginn, þar á meðal viðgerðir og aðra þjónustu, sem sótt er í óhæfilegum mæli til útlanda. Ýmsar þessara greina hafa mun lífvænlegri raunveruleg skilyrði en þær greinar, sem tollverndar hafa notið. Kerfisbreytingin mundi hafa sams konar áhrif á möguleika verzlunar og hvers konar þjónustu, bæði sem útflutningsstarfsemi gagnvart aðkomnum aðilum og sem samkeppni um hylli íslenzkra aðila.

Kerfisbreytingin er m. a. nauðsynleg til þess að leyfa öllum skapandi kröftum að njóta sín. Sumir telja sig geta gefið

tæmandi upptalningu á möguleikum íslenzkra atvinnuvega. Það er alls ekki hægt, heldur fara þeir eftir hugviti og framtaki fjölmargra einstaklinga og samtaka. Með þeirri þróun, sem rúmt og frjálst kerfi hvetur til, ætti Ísland að geta borið margfalt meiri mannfjölda en menn hefur hingað til óræð fyrir. En við höfum ómeðvitað bannað okkur bjargirnar, nema fiskurinn gefi sig.

Hinu er ekki að neita, að arður auðlindarinnar hefur fast hámark, meðan ekki er unnt að stækka fiskistofnana með ræktunaraðgerðum. Þannig mun fastur arður koma til dreifingar á fjölmennari þjóð og æ minna á hvern mann. Móti þessu verður snúizt með tvennum hætti, annars vegar með nýtingu orkulinda, sem gefa hliðstæðan arð, og hins vegar með almennri framleiðniþróun þjóðarbúsins. Er engin ástæða til að ætla, að tekjuþróun geti ekki orðið fullnægjandi á þeim grunni.

7.2. *Jöfnun tekjusveiflna og hemill á verðbólgu.*

Annað meginhlutverk auðlindaskattsins getur orðið jöfnun tekjusveiflna og viðnám gegn verðbólgu. Að vísu er hugsanleg sú verkaskipting, að auðlindaskatturinn sjái fyrir skilyrðum langtímaþróunar miðað við meðalverðlag afurða og eðlileg aflabrögð, en jöfnunarsjóðir sjávarútvegsins annist sveiflujöfnun á hans vegum. Hins vegar hefur enn reynzt ógerlegt að komast að niðurstöðu um, hver séu eðlileg langtímaskilyrði sjávarútvegsins. Sömuleiðis greinir fulltrúa ríkisvaldsins og sjávarútvegs í stjórn Verðjöfnunarsjóðs gjarnan á um túlkun síðustu breytinga. Má því ætla, að auðlindaskattur þurfi að vera nokkuð breytilegur til mótvægis við sveiflur samkvæmt ákvörðun stjórnvalda til að bæta upp ófullkomna jöfnun á vegum Verðjöfnunarsjóðs, sem lýtur að meirihluta stjórn sjávarútvegsaðila.

7.3. *Stjórn á sókn í sjávarútvegi.*

Eftir að áðurgreind almenn viðmiðun gengisákvörðunar hefur verið tekin upp og iðnaður og jafnvel þjónusta eru farin að hafa aukið viðmiðunargildi í reynd, hefur auðlindaskattur á sjávarútveg því sérstaka hlutverki að gegna að stýra sókn í sjávarútvegi, bæði í heild og í einstökum greinum úthaldsins. Stjórn heildarinnar þarf tvímælalaust að miðast við að draga úr ofsókn, þar til að æskilegasta marki er náð, en við það mark svarar kostnaðarauki eða -minnkun nokkurn veginn til afrakstursauka eða -minnkunar, á heildina litið. Á því máli eru tvær hliðar, annars vegar aðhaldið að sjávarútvegi í mynd auðlindaskattsins og hins vegar önnur þróunartækifæri, sem vísa megi mannafla og fjármagni til, og að nægilega mikið af þeim komi fram í mynd gjaldeyrisöflunar eða sparnaðar, svo að þjóðarbúið hafi ráð á tímabundinni slökun fiskisóknar til góðs fyrir frambúðarástand.

Í þessu sambandi ber að gæta þess, að sóknarskilyrðin verða metin út frá þeirri fiskveiðilögsögu, sem á kemst í reynd. Fiskistofnarnir eru þó svo hart leiknir, að menn skyldu ekki gera sér vonir um, að útfærslan megni að breiða yfir nein mistök í útþenslu flotans héðan af né upphefji jafnvel þörfina á nokkrum samdrætti sóknar.

Hverju sem fram vindur, á sjávarútvegurinn óefað rétt til aðlögunartíma með viðeigandi ráðstöfunum af opinberri hálfu. Uppbygging flota og vinnslukerfis hefur að verulegu leyti lotið opinberri forsjá og notið opinberrar fyrirgreiðslu. Í þjónustu þessa atvinnuvegar hefur gengið mikið af kjarnbeztu og kjarkmestu mönnum þjóðarinnar, og er sú atvinna í senn harðsótt og áhættusöm.

Nokkurt álitamál er, hvernig áhrif auðlindaskattsins munu deilast milli takmörkunar á sókn annars vegar og á meðaltekjur útvegsaðila hins vegar. Því meiri áhrif sem tiltekinn skattur hefur á sóknarmagnið, þeim mun betur haldast meðaltekjur út-

vegsaðila uppi fyrir tilstuðlan meiri mannafla. Bent hefur verið á, að hlutaskiptakerfið dragi mjög úr áhrifum skattsins á sóknina, þar sem sjómennirnir taki með því þátt í tekjuskerðingunni. Úr þessari röksemd er tæpast mikið gerandi, þar sem hlutatrygging óháð afla vegur þungt og mestallur breytilegur útgerðarkostnaður er háður úthaldi fremur en afla. Veigameiri mótbára væri sú, að sjávarútvegurinn sé að svo miklum hluta rekinn af opinberu og félagslegu framtaki, að sóknin sé lítt næm fyrir fjárhagslegri afkomu, er þá kæmi niður á opinberum sjóðum, bæjarfélögum o. þ. h. Hér þurfa sem fyrr að haldast í hendur jákvæð áhrif og aðhaldsáhrif kerfisbreytingarinnar, og hljóta opinberir og félagslegir aðilar að laga viðhorf sín að því.

Innan sjávarútvegsins má beita breytilegum auðlindaskatti eftir tegundum afla og veiðisvæðum. Þannig má leggja aukalegt gjald á veiðisvæði með háu hlutfalli uppvaxtarfisks svo og taka upp sérstaka nýtingarstefnu gagnvart rækju, humri og öðrum tegundum með afmarkaða sókn. Fiskifélag Íslands hefur að undanförnu sýnt viðleitni til að afla þekkingar á þessu sviði, og má vísa til þess um nánari vitneskju á þessu sviði.

7.4. *Hlutverk í byggðamálum.*

Auðlindaskatturinn getur átt margvíslegu hlutverki að gegna í byggðamálum, en að sumu leyti talsvert mótsagnakenndu. Það má hugsa sér, að misgjöfular auðlindir sjávar eftir landshlutum beri að sama skapi mismikinn arð, en aðeins ef þær eru sjálfstæðar, lifa sjálfstæðu lífi á hverju veiðisvæði. Innbyrðis tengsl fiskistofna eftir landshlutum, þ. e. að fiskurinn vex upp á hringsóli kringum landið, leggja frekar með því, að skatturinn sé hærri á lakari veiðisvæðunum, sem eru uppvaxtarsvæði smáfisks. Þetta þarf þó að rannsaka nánar. Meginþýðing auðlindaskattsins fyrir byggðamál gæti þá orðið sú, að hann veiti tækifæri til þróunar í almennum iðnaði í vaxtarkjörum víða um landið, sbr. hugmyndir Kristjáns Friðrikssonar í þingræðu.

7.5. *Þáttur í opinberri tekjuöflun.*

Þáttur auðlindaskattsins í opinberri tekjuöflun er einnig veigamikið hlutverk hans, þ. e. að skila þjóðinni arðinum af auðlindum hennar í réttu og skynsamlegu formi í stað þess, sem hættast er við, að arðinum sé sóað. Þessi tekjuöflun bætir í fyrsta lagi upp minnkun tolltekna við afnám tollverndar. Auk þess er nærtækt að setja fram það markmið, að verulegur hluti skattsins renni til myndunar iðnþróunarsjóðs til að greiða fyrir iðnþróun, þar sem vexti sjávarútvegsins sleppir. Afgjald af staðbundnum sjávardýrastofnum eins og rækju, humars og skelfisks gæti gengið til svæðisbundinna deilda þess sjóðs til að efla sérstaklega atvinnu þeirra sjómanna, sem nú er ofaukið við veiðarnar.

8. *Framkvæmanleiki og tímabærni.*

Að loknu þessu langa máli er eðlilegt, að eftirfarandi spurningar séu vaktar:

1. Er auðlindaskatturinn framkvæmanlegur og þá við hvaða skilyrði?
2. Er hann tímabær nú eða síðar eða samkvæmt tímaáætlun í áföngum?
3. Hver ætti að vera almenn hæð auðlindaskatts af sjávarútvegi?

Ekki þykir mér rétt að gefa mjög ákveðin svör við þessum spurningum, heldur ætti að finna svörin með athugunum og útreikningum af opinberri hálfu og með viðræðum við atvinnuvegasamtök og alþýðusamtök.

Auðlindaskatturinn mun tæpast framkvæmanlegur, fyrr en nokkuð almennur skilningur hefur skapazt fyrir nauðsyn hans og skór hagsmunanna er farinn að kreppa að veigamiklum hagsmunahópum.

Auðlindaskatturinn er því aðeins tímabær nú, að gerð verði full mótvæg breyting gengisins og nokkur áfangi tollalækkunar. Auðveldast er að tímasetja hann samhliða áfangaáætlun tollalækkunar samkvæmt EFTA-samningnum, og gæti hann komið í staðinn fyrir lengingu aðlögunartímans.

Hæð auðlindaskatts ætti fyrst um sinn að ákveða með hliðsjón af tollverndinni og þeirri lækkun hennar, sem iðnaðurinn gæti borið án þess að fórna vaxtarmætti sínum. Út í loftið má láta sér detta í hug 20% af útflutningsverðmæti sjávarafurða. Breytingar frá fyrstu ákvörðun auðlindaskattsins yrði svo að ákveða með hliðsjón af sérskilyrðum sjávarútvegsins og fiskistofnanna, enda miðist þá gengið við almenn samkeppnisskilyrði íslenzkra atvinnuvega. Má hugsa sér, að annars vegar verði sett langtímaviðmiðun um hæð auðlindaskattsins og hins vegar yrðu ákveðin breytileg frávik til hækkunar eða lækkunar út frá tímabundnum skilyrðum.

Heimildarrit:

Crutchfield, James A. (1964): The marine fisheries: A problem in international cooperation, Am. Econ. Rev., Papers and Proceedings, Vol. 54.

Friðriksson, Kristján (1974): Farsældarríkið og manngildisstefnan, Skuggsjá, Reykjavík.

Gíslason, Gylfi Þ. (1965): Íslenzk verðbólguvandamál, Úr þjóðarbúskapnum, 15. hefti.

Gordon, H. Scott (1954): The economic theory of a common property resource: The fishery, Journ. Pol. Econ., Vol. 62.

Hannesson, Rögnvaldur (1974): Economics of fisheries: Some problems of efficiency, Studentlitteratur Lund.

Haralz, Jónas H. (1967): Staða sjávarútvegsins í efnahagslífinu, Vinnsla sjávarafla, Ráðstefna ísl. verkfræðinga 1967.

— — — og Jónsson, Bjarni B. (1969): Structure and development of the Icelandic economy in relation to economic integration, Efnahagsstofnunin (fjölritað).

Jónsson, Bjarni B. (1968): Economic development of Iceland, NATO-letter, júní 1968.

Jónsson, Sigurgeir, og Nordal, Jóhannes (1968): Aukning útflutningsins er forsenda góðra lífskjara, Fjármálatíðindi.

Scott, Anthony D. (1955): The Fishery: The objectives of sole ownership, Journ. Pol. Econ., Vol. 63.

Tómasson, Gunnar (1974): Verðbólga og íslenska hagkerfið, Eimreiðin.

Warming, Jens (1911): Om grundrente af fiskegrunde, Nationalökonomisk Tidsskrift.

— — — — (1931): Aalegaardsretten, Nationalökonomisk Tidsskrift.

Valgerður Bjarnadóttir:

Útgjöld ríkisins, umfang þeirra og ákvörðunarþættir

Eftirfarandi grein er prófritgerð við viðskiptafræðipróf frá Háskóla Íslands á sl. vori. Ritgerðin birtist hér nokkuð stytt.

I. Inngangur.

Í verkefni þessu er ætlunin að bregða upp mynd af hlutdeild og þýðingu ríkisfjármála í hagkerfinu. Er þá að sjálfsögðu miðað við það kerfi, sem ríkir hér á landi og við þekkjum bezt, en ekki farið út í stjórnmálalegan ágreining um „gæði" mismunandi hagkerfa.

Í upphafi er leitazt við að sýna þróun ríkisfjármála á árunum 1958—73. Ætlunin var að láta árið 1974 vera með, en þar eð grófar niðurstöður ríkisreiknings fyrir það ár liggja ekki fyrir og ríkisbókari tjáði mér, að verulegar breytingar yrðu frá fjárlögum, tók ég þá afstöðu að sleppa því ári alveg. Svo sem nánar er greint frá í upphafi verkefnisins, er þetta nokkrum erfiðleikum bundið, þar eð ekki er samræmi í gerð ríkisreiknings fyrir allt tímabilið. Með lögum frá 1966 var gerð breyting á bókhaldi ríkisgeirans, sem fyrst kom til framkvæmda við gerð ríkisreiknings 1968. Fyrir þann tíma virðist happa- og glappaaðferðin hafa verið notuð um það, hvað þar skyldi fært hverju sinni og hvað ekki. Það er þó von mín, að hægt hafi verið að samræma þetta svo, að sjá megi, í hvaða átt þróunin er, þótt e. t. v. sé það ekki meira.

Síðan verður reynt að skýra þessa þróun, en hún virðist hafa verið hin sama í flestum vestrænum ríkjum. Þar sem þróunin er sú, að um aukningu ríkisútgjalda er að ræða, verður reynt að velta vöngum yfir því, hversu langt hún muni ganga.

Mikið hefur verið um það rætt, að nota eigi ríkisfjármálin sem hagstjórnartæki. Hér á landi er mjög erfitt á hverjum tíma að segja til um, hvort afgangur eða halli sé á rekstrarreikningi ríkissjóðs, þar eð honum hefur iðulega verið haldið opnum fram yfir áramót, sérstaklega þó ef um halla virðist vera að ræða. Því var tekinn sá kostur að skoða hegðun ríkisfjármála í hagsveiflunni með tilliti til stöðu hans gagnvart Seðlabankanum. Ekki er það þó alveg vandræðalaust, þar eð engin meginregla virðist vera um, hvað þar er reiknað með hverju sinni. Sem dæmi má nefna, að nú er yfirdráttur Viðlagasjóðs reiknaður sér, en kemur ekki inn í þessa stöðu ríkissjóðs gagnvart Seðlabankanum.

Að lokum verður síðan reynt að greina nokkuð frá hagfræðikenningum um, hvert skuli vera umfang ríkisgeirans, og athugað, hvort framkvæmd sé hagað í samræmi við það.

Nauðsynlegt er að taka fram, að þegar

hér verður rætt um ríkisfjármál, er það samkvæmt þeirri skilgreiningu, sem gefin er í fyrsta kaflanum, nema annað sé tekið fram, og eru þá hvorki talin með sveitarfélög né almannatryggingakerfið nema það, sem þangað rennur frá ríkinu.

2. Þróun ríkisútgjalda.

Hér á eftir verður reynt að gera nokkra grein fyrir þróun ríkisútgjalda á árunum 1958—1973.

Nokkrum erfiðleikum er háð að sýna þessa þróun, annars vegar vegna þess, að ekki er samræmi í ríkisreikningi allt tímabilið, niðurgreiðslur og útflutningsuppbætur eru ekki í reikningunum 1958—1960, og vegasjóður er ekki í ríkisreikningi 1964—1967. Höfuðvandamálið er þó sú breyting, sem varð á ríkisreikningi 1968 skv. lögum 1966. Frá og með þeim tíma eru nær allir þættir hinna eiginlegu ríkisfjármála teknir inn á fjárlög og ríkisreikning, þ. á m. hinar svonefndu mörkuðu tekjur, sem áður voru utan fjárlaga, og olli það að sjálfsögðu auknu umfangi ríkisbókhaldsins. Hér verður stuðzt við greinargerð fjárlaga- og hagsýslustofnunar um ríkisútgjöldin, sem gefin var út 1971 fyrir árin 1958—1969. Árin 1970—1973 eru hins vegar unnin upp úr ríkisreikningi. Í greinargerð fjárlaga- og hagsýslustofnunar eru markaðir tekjustofnar utan tekna vegasjóðs ekki taldir með, til að tölur verði sambærilegar fyrir allt tímabilið. Gjöld vegasjóðs eru talin með, einnig árin, sem þau vantaði í ríkisreikning, svo og niðurgreiðslur og útflutningsuppbætur þau ár, sem þessir liðir komu ekki fram í ríkisreikningi.

Það er að vísu nokkur galli, að markaðir tekjustofnar eru ekki í dæminu, því að það gefur nokkuð minnkaða mynd af hlut ríkisins í efnahagslífinu, en reynt verður að gera sérstaka grein fyrir þeim á nokkurra ára tímabili.

Árið 1958 voru ríkisútgjöld samkvæmt þeirri skilgreiningu, sem að framan er getið, 981.5 millj., en árið 1973 23.314.3 millj., eða þau hafa að krónutölu nærri tuttuguogfjórfaldazt.

Vegna hinna miklu verðbreytinga, sem orðið hafa á tímabilinu, sýna tölur um ríkisútgjöldin á verðlagi hvers árs þróunina ekki í réttu ljósi. Er því nauðsynlegt að samræma þessar tölur til að sjá raunvirðisbreytinguna. Spurning er um, hvaða vísitölu eigi að nota vegna margbreytileika ríkisútgjaldanna, virðist þó næst lagi að styðjast við *vísitölu neyzluvöruverðs*, þar sem meginhluti útgjalda ríkisins fer til kaupa á vöru og þjónustu og beinna tilfærslna, sem ætla má að séu að mestu leyti notaðar í sama skyni, þ. e. til kaupa á vöru og þjónustu.

Meðalársvísitala neyzluvöruverðs er hér reiknuð sem beint meðaltal af þeim vísitölum, sem reiknaðar eru af Hagstofunni í febrúar, júní og október ár hvert. Svo sem annars staðar er getið hefur um tölulegar upplýsingar á árunum 1958—1969 aðallega verið stuðzt við greinargerð fjárlaga- og hagsýslustofnunar um ríkisfjármálin. Svo er þó ekki með vísitöluna, þar sem ég uppgötvaði villu í þeirri talnaröð og hef því reiknað meðalársvísitöluna sjálf.

Á föstu verðlagi hafa útgjöld ríkisins, eins og ég hef skilgreint þau hér að framan, aukizt úr 981.5 millj. í 3.921.7 millj. eða nálega fjórfaldazt.

Ýmsir þættir ríkisútgjaldanna eru þess eðlis, að *mannfjölgun* hefur áhrif á þá. Þeir aukast því við mannfjölgun, ef halda á uppi sömu þjónustu og áður, og ættu að sama skapi að dragast saman, ef um mannfækkun er að ræða. Þannig er háttað með t. d. fræðslumál og heilbrigðismál. Þá hefur aldursskipting þjóðarinnar og áhrif á ýmsa þætti ríkisútgjaldanna svo sem fjölskyldubætur, ellilífeyri og skólahald.

Framleiðsla getur aukizt af tveimur ástæðum, annars vegar vegna fólksfjölgunar eða vegna framleiðniaukningar. Til að sjá, hvort hefur átt sér stað, er nauðsynlegt að athuga breytingar mannfjöldans.

Einnig má hugsa sér, að framleiðni minnki, og leiðir það þá til hærri útgjalda, til að unnt sé að kaupa sama magn vöru og áður.

Af þeim ástæðum, sem hér hafa verið taldar, eru ríkisútgjöld skoðuð á íbúa fyrir tímabilið. Ekki er farið út í breytingar á aldursskiptingunni, þótt hún hafi eins og fyrr segir áhrif á nokkra þætti ríkisútgjaldanna.

Á tímabilinu, sem tekið er til athugunar, hafa ríkisútgjöld á íbúa á föstu verðlagi (1958) aukizt úr 5.825 kr. í 18.368 kr. eða rúmlega þrefaldazt.

Ríkisútgjöldin eru hér borin saman við *þjóðarframleiðslu*. Má af þeim samanburði sjá, hver hlutur ríkisins er í þjóðarframleiðslu, og um leið, hvort hann er stöðugur eða á einhvern hátt háður þjóðarframleiðslunni. Segja má með réttu, að ýmsir þættir ríkisútgjaldanna hafi engin áhrif á þjóðarframleiðslu, þar eð þar er eingöngu um tilfærslur milli þegnanna að ræða. En til að sjá hið raunverulega umfang og um leið áhrif ríkisgeirans er nauðsynlegt að hafa þessa þætti með.

Hér er miðað við verga þjóðarframleiðslu á markaðsvirði. Þegar bera átti saman útgjöld ríkisins og þjóðarframleiðslu á föstu verðlagi, kom nokkurt babb í bátinn. Ég vildi helzt nota hér verðlagsgrundvöll 1958 eða upphaf tímabilsins, sem skoðað er. Hjá Þjóðhagsstofnun er þjóðarframleiðsla reiknuð á föstu verðlagi miðað við verðlagsgrundvöll ákveðinna ára. Árið 1960 var til skamms tíma grunnár, en nú er það árið 1969.

Stuðull, sem notaður er til að færa niður verð þjóðarframleiðslu, er settur saman af hinum ýmsu vísitölum eftir vægi þeirra í framleiðslunni hverju sinni, og er þannig með nálgun fundin þjóðarframleiðsla á föstu verðlagi. Þjóðhagsstofnun hefur tölur um þjóðarframleiðslu á verðlagi ársins 1960, og hef ég leitazt við að nota þær stærðir til að finna þjóðarframleiðslu á 1958-verðlagi.

Á tímabilinu, sem er til skoðunar, hefur þjóðarframleiðsla, verg á markaðsvirði á föstu verðlagi (1958), aukizt úr 6.654 milljónum í 13.356 milljónir eða um það bil tvöfaldazt.

Sé miðað við fast verðlag, hefur hlutfall ríkisútgjalda á þessum árum breytzt úr 14.8% í 24.9%.

Tafla 2.1.

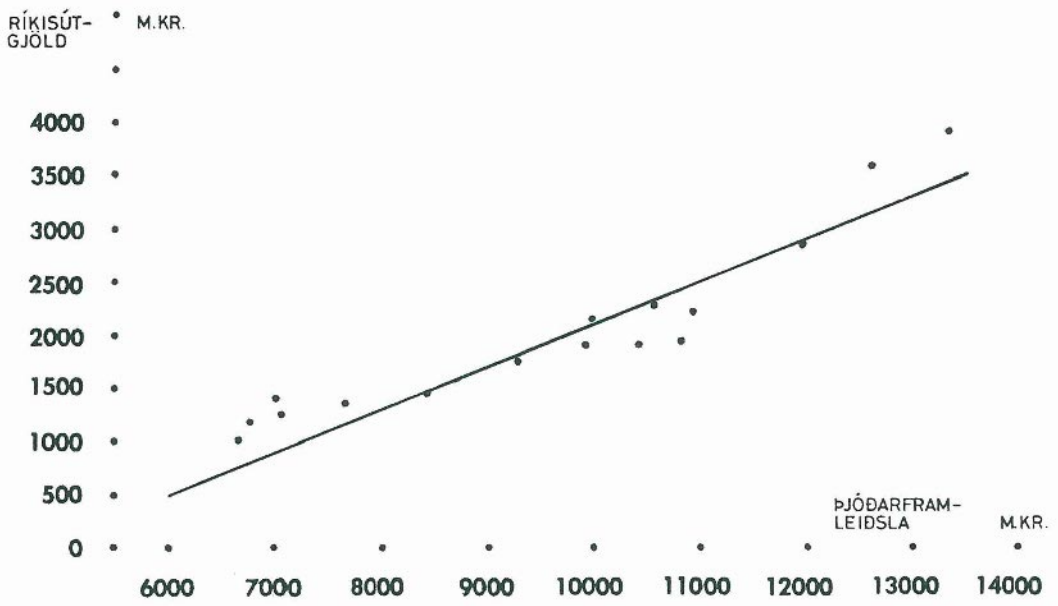
	Verðlag hvers árs í millj. kr.	Ríkisútgj. á föstu verðl. í millj. kr.	Verðlag hvers árs í millj. kr.	Þjóðarframleiðsla á föstu verðlagi	Hlutfall útgjalda í þjóðarframl. á föstu verðlagi
1958	981.5	981.5	6.654	6.654	14.8%
1959	1.193.7	1.176.1	7.494	6.758	17.4%
1960	1.581.5	1.413.3	8.378	7.003	20.2%
1961	1.569.5	1.254.4	9.586	7.049	17.8%
1962	1.856.4	1.326.0	11.558	7.663	17.3%
1963	2.293.5	1.458.0	13.776	8.426	17.3%
1964	3.292.3	1.749.0	17.605	9.249	18.9%
1965	3.837.4	1.898.7	21.238	9.906	19.2%
1966	4.411.5	1.934.0	25.486	10.780	17.9%
1967	5.342.4	2.267.6	25.731	10.552	21.5%
1968	5.829.7	2.130.8	27.379	9.951	21.4%
1969	6.460.4	1.902.5	33.700	10.284	18.5%
1970	8.542.4	2.201.1	42.833	10.905	20.2%
1971	11.857.0	2.846.1	53.210	11.944	23.8%
1972	17.068.4	3.579.8	66.270	12.612	28.4%
1973	23.314.3	3.921.7	92.430	13.356	29.4%

Svo sem sjá má, hefur verið nær sleitulaus hækkun hlutar ríkisútgjalda í þjóðarframleiðslu á tímabilinu. Við athugun á því, hvort línulegt samband sé á milli ríkisútgjalda og þjóðarframleiðslu, fékkst fallið $Y = -1.504.9 + 0.36655\ X$, þar sem Y = ríkisútgjöld og X = þjóðarframleiðsla.

Nálgun þessa má telja marktæka, þar eð $r = [0.937]$. En sé $r = [1]$, liggja allir punktarnir á línunni.

Með öðrum orðum má segja, að á því

tímabili, sem hér um ræðir, hafi ríkisútgjöld aukizt um 366.550 kr. á jaðrinum fyrir hverjar milljón krónur, sem þjóðarframleiðsla hefur aukizt.



Línurit 2.1.

Ef gert er ráð fyrir sömu þróun fram í tímann, má þannig gera ráð fyrir, að hlutur ríkisútgjalda í þjóðarframleiðslu fari enn hækkandi. Meðalfrávik frá þessari nálgun er 300.9, frávikin 1972 og '73 eru hins vegar hærri en þetta eða 460.9 annars vegar og 531.2 hins vegar. Hér er að vísu um nokkrar ýkjur að ræða, þar sem markaðir tekjustofnar utan vegasjóðstekna eru ekki reiknaðir hér með. Árið 1972 voru almannatryggingaiðgjöld afnumin, en þeim mun meiri varð fjármögnun almannatrygginga af almennum sköttum. Hins vegar er líklegt, að árið 1972 verði um þrephækkun að ræða, sé þetta skoðað með tilliti til framtíðarinnar.

Þessa ágizkun byggi ég á því, að það ár breytist verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga allnokkuð, þ. e. ríkið tók í sínar hendur ýmsa þá þjónustu, sem hefur verið í höndum sveitarfélaga til þessa. Sú þróun, að ýmislegt færist til ríkisins frá sveitarfélögunum, er fyrir hendi í nágrannalöndunum. Efnahagur hinna ýmsu sveitarfélaga er mjög ólíkur, en betri samgöngur og um leið betri þekking á högum fólks í öðrum byggðarlögum veldur því, að þegnarnir gera kröfur um jafngóða eða jafnmikla þjónustu, hvar sem þeir búa á landinu. Það er því talið eðlilegt, að ríkið sjái fyrir þessari þjónustu.

Við athugun á útgjöldum ríkisins á íbúa og vergri þjóðarframleiðslu á mann, hvoru tveggja á föstu verðlagi (1958) á tímabilinu, kemur í ljós, eins og áður segir, að útgjöld á mann hafa rúmlega þrefaldazt. Verg þjóðarframleiðsla hefur á sama tíma 1.5-faldazt.

Tafla 2.2.

Í millj. kr.

	Ríkisútgjöld pr. íbúa	Verg þjóðarframleiðsla pr. íbúa
1958	5.825	39.490
1959	6.838	39.753
1960	8.039	39.828
1961	7.012	39.402
1962	7.282	42.083
1963	7.860	45.423
1964	9.266	48.988
1965	9.874	51.513
1966	9.888	55.112
1967	11.412	53.105
1968	10.590	49.458
1969	9.377	50.685
1970	10.784	53.430
1971	13.829	58.073
1972	17.128	60.344
1973	18.368	62.557

Ríkisútgjöld á mann hafa sem sagt aukizt um 3.1, á meðan þjóðarframleiðsla á mann hefur aukizt um 1.6. Síðar verður reynt að gera nokkra grein fyrir ástæðum þessarar þróunar.

3. Þróun þriggja málaflokka.

Ég hef valið þrjá málaflokka til að athuga, hvernig þróun þeirra hefur verið. Þeir eru allir þess eðlis, að aukinn mannfjöldi hefur áhrif á þá, ef viðhalda á sömu þjónustu.

Skólar og fræðslumál: Hér eru teknar tölur um kostnað vegna allra skóla á landinu, hvort sem þeir heyra undir menntamálaráðuneytið eða önnur ráðuneyti. Einnig er í þessari tölu falinn annar kostnaður, sem menntamálaráðuneytið ber vegna fræðslustarfsemi, svo sem fræðsluskrifstofa, lánasjóður íslenzkra námsmanna og annað, sem er nátengt skólastarfsemi í landinu.

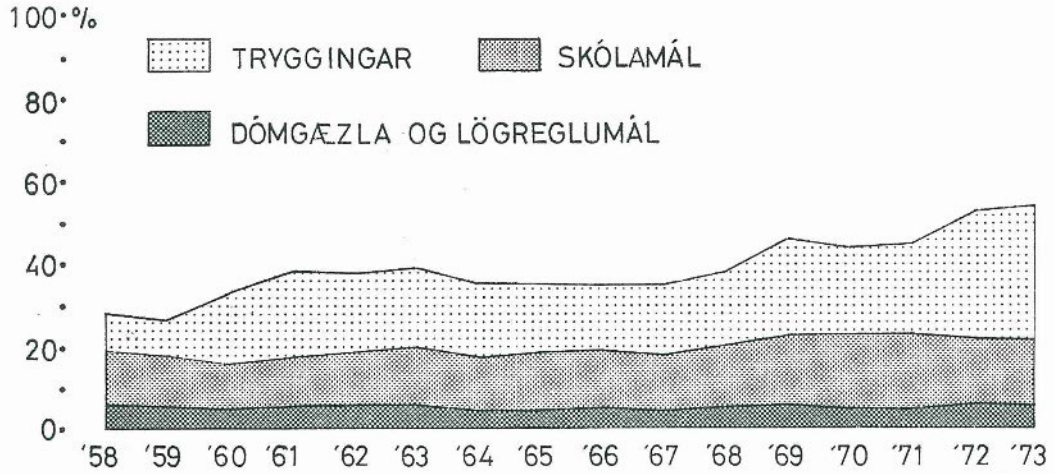
Tryggingar: Stuðzt er við tölur úr ríkisreikningnum um framlög til almannatrygginga, þ. á m. sjúkra- og lífeyristrygginga, svo og upphæðir, sem renna í Atvinnuleysistryggingarsjóð. Frá 1968 eru þau gjöld, sem í þetta renna af mörkuðum tekjustofnum, dregin frá.

Dómgæzla, lögreglumál: Hér er um að ræða þá upphæð, sem færð var undir dómgæzlu, lögreglumál o. fl. í ríkisreikningi fyrir 1968.

Árið 1958 voru þessir þrír málaflokkar 27.9% af öllum útgjöldum ríkisins, árið 1973 voru þeir hins vegar orðnir 54.3% af öllum útgjöldum ríkisins, sem auk þess höfðu rúmlega þrefaldazt á mann. Dómgæzla og lögreglumál hafa hins vegar verið nokkuð stöðug hlutfallstala yfir allt tímabilið, hið sama er að segja um menntamál fram til 1968, en þá verður þar nokkurt stökk. Það eru því tryggingamálin, sem mestum breytingum hafa tekið. Þess ber að gæta, þegar framlög til almannatrygginga eru skoðuð, að með skattkerfisbreytingu árið 1972 voru lögð niður almannatryggingagjöld, og veldur það nokkru af því stökki, sem þarna á sér stað.

Almennt er talið, eins og fram kemur síðar, að auknar kröfur um félagslegt öryggi og bætta menntun vegi þungt á metunum, þegar reynt er að finna orsakir aukningar ríkisútgjalda. Það kemur og fram hér, að hlutur þessara tveggja málaflokka, þó sér í lagi trygginga, hefur farið mjög vaxandi í útgjöldum ríkisins. Má af þessu sjá, hversu miklum breytingum almenningsálit um mikilvægi þessara mála hefur tekið.

Sé farið í gegnum lög um almannatryggingar, kemur í ljós, að þau hafa tekið miklum breytingum og mörgum á tímabilinu. Þessar breytingar eru þess utan allar í hækkunarátt. Veigamestu breytingarnar verða 1960, en þá eru tryggingar allar hækkaðar mjög. Er þetta gert í sama mund og gengisskráning er leiðrétt, en það olli rúmlega 40% gengislækkun. Virðist því sem þetta hafi átt að vega upp á móti mjög svo óvinsælum stjórnaraðgerðum, auk þess sem eflaust hefur verið um tímabæra



Línurit 3.1.

lagfæringu að ræða. Árið 1964 er síðan lögleitt, að greiða megi verðlagsuppbætur á bætur almannatrygginga, og hefur það haldizt síðan, þ. e. a. s. á þeim tíma, sem verðlagsbætur hafa verið greiddar á almenn laun. Árið 1971 verður aftur mikil breyting á lögum um almannatryggingar, og á því ári eru einnig afnumin iðgjöld einstaklinga.

Ég get hér aðeins þeirra breytinga, sem virðast veigamestar, en bæturnar hafa þó verið hækkaðar eða fyrirkomulagi þeirra breytt oftar á tímabilinu.

Menntamálin halda yfir tímabilið stöðugum hluta af ríkisútgjöldum, sem hafa aukizt, en 1968 hækkar hlutur þeirra og enn 1969, þó svo að þá minnki hlutur ríkisútgjalda í þjóðarframleiðslu, þannig að þá virðist koma fjörkippur í þennan málaflokk. Það er e. t. v. tilviljun, en einmitt um svipað leyti byrjuðu hinar svokölluðu stúdentaóeirðir. Hér á landi voru uppi háværar raddir stúdenta, sem voru mjög svo óánægðir með hlutskipti sitt. Freistandi er að tengja þetta þeirri breytingu, sem verður á hlut menntamála í ríkisútgjöldunum, hvort sem það er á rökum reist eða ekki. Þetta styður einnig sú staðreynd, að hlutur menntamála í útgjöldunum minnkar aftur 1972, en þá var þessi óánægjualda farin að fjara út, hvort sem það hefur verið vegna þess, að búið var að uppfylla kröfur hinna óánægðu, eða að óánægjan hafi verið tízkufyrirbrigði, sem gekk yfir eins og önnur fyrirbrigði þeirrar tegundar.

Dómsmál og almenn löggæzla eru sá málaflokkur af þessum þremur, sem hefur verið stöðugastur yfir allt tímabilið. Þessi stöðugleiki táknar auðvitað, að um aukin útgjöld til þessara mála hefur verið að ræða, þar eð ríkisútgjöld hafa aukizt. Hitt er þó annað, að á þessu sviði virðist ekki hafa verið þeirra gagngeru endurbóta þörf, sem virðist hafa verið á tryggingakerfinu og að nokkru leyti í menntakerfinu. Meðalhlutur þessara útgjalda á tímabilinu er 5.2%. Árið 1972 varð mikil breyting á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Ríkið tók þá að sér að sjá um löggæzlu á öllu landinu, en hlutur þessa málaflokks hækkar þó ekki nema um 0.6% frá meðaltali. Auðvitað verður að taka tillit til, að á þessu ári hækkar hlutdeild ríkisins í þjóðarframleiðslu allmikið, svo að hækkun til þessa málaflokks er meiri en hlutföllin sýna. Það virðist þó vera mál manna, sem starfa að þessum málum, að ýmsu þurfi að breyta og margt að laga, enda seinagangur í dóms-

málakerfinu mjög mikill. Ef til vill er þrýstingurinn á stjórnmálamenn ekki nægur.

4. Markaðir tekjustofnar.

Svo sem fram kemur í upphafi, eru þær tölur, sem notaðar hafa verið hér að framan, án markaðra tekjustofna nema vegasjóðstekna. Markaðir tekjustofnar eru þau gjöld, sem lögð eru á og renna til ákveðinnar starfsemi. Má sem dæmi nefna, að 1% af álögðum tekjuskatti rennur í Byggingarsjóð, iðgjöld til almannatrygginga, áður en þau voru afnumin, hluti skemmtanaskatts til Menningarsjóðs, og svo mætti lengi telja.

Markaðir tekjustofnar voru ekki í ríkisreikningi fyrir 1968 og mjög erfitt að finna, hver stærð þeirra hefur verið fram til þess tíma. Þetta þýðir auðvitað, að sú mynd, sem hér hefur verið dregin upp, sýnir of lítið hlutfall ríkisútgjalda í þjóðarframleiðslu, þótt hún eigi engu að síður að sýna þróunina á tímabilinu.

Tafla 4.1. Markaðir tekjustofnar utan vegasjóðstekna (millj. kr.).

	Verðlag hvers árs	Fast verðlag	Hlutfall af þjóðarframleiðslu í %
1968	971.0	354.9	3.5
1969	1128.7	332.3	3.2
1970	1149.1	296.1	2.7
1971	1676.9	402.5	3.4
1972	1461.9	306.6	2.5
1973	1815.1	305.3	2.3

Markaðir tekjustofnar virðast þannig hækka hlut ríkisins í þjóðarframleiðslunni um ca. 3%. Frá 1972 hefur orðið nokkur lækkun og má rekja hana til þess, að þá voru iðgjöld til almannatrygginga afnumin.

Í skýrslu til fjármálaráðherra 1973 leggur nefnd um tekjuöflun ríkisins til, að stefnt verði að því að leggja markaða tekjustofna niður, en fjármagna þá starfsemi, sem þetta fé hefur runnið til, með almennum sköttum. Þau rök eru færð fyrir þessari breytingu, að oft vilji samræmið, sem er milli tekjustofnanna og viðfangsefna í upphafi, rofna og fjármögnun því verða handahófskennd. Einnig minnki geta til að jafna því fé, sem inn næst, milli viðfangsefna, eftir því sem hlutur markaðra tekna verður stærri. En það má líka færa rök á móti slíkri breytingu. Svo getur verið, að mönnum líki betur að vita, til hvaða starfsemi þau gjöld, sem þeir greiða, renni, og hafi þannig meiri yfirsýn yfir starfsemi hins opinbera. En í hverju tilfelli, þar sem rök eru bæði með og á móti, verður sá, sem ákvörðun tekur, að meta gildi hvors um sig og velja þann kostinn, sem vegur þyngra, svo er og í þessu máli.

5. Samanburður við önnur lönd.

Það er ekki séríslenzkt fyrirbrigði, að þjóðarútgjöld fari vaxandi, heldur er sú hin sama þróun í öllum nálægum löndum.

Tafla 5.1 Samanburður aukningar vergrar þjóðarframleiðslu og ríkisútgjalda 1955—65 (miðað við verðlag hvers árs).

	Árleg meðalaukning þjóðarframleiðslu í %	Árleg meðalauknin ríkisútgjalda
Ísland	15.9	18.4
Danmörk	9.0	11.5
Noregur	7.6	10.7
Svíþjóð	8.2	10.4

(Heimild: Skýrslur OECD).

Af þessari töflu má sjá, að þróunin er hin sama í þessum löndum, ríkisútgjöld aukast meira en þjóðarframleiðsla. Liggja til þessa ýmsar ástæður, sem nánar verður vikið að síðar.

Talið er, að fjáröflunarþörf ríkisins hér á landi sé mjög svipuð fjáröflunarþörf annarra landa. Íslendingar þurfa að vísu ekki að kosta her, sem er drjúgur hluti ríkisútgjalda annarra landa. En smæð landsins

og strjálbýli gerir það að verkum, að bæði er ríkið á stundum eini aðilinn, sem hefur fjármagn til að ráðast í ýmsar framkvæmdir, og að dýrara er hér á landi að halda uppi ýmissi þjónustu en annars staðar. Sérstakar efnahagsaðstæður, sem aðallega eru fólgnar í því, hversu mjög við þurfum að treysta á sjávarafla, sem er háður náttúruskilyrðum, valda því, að ríkið þarf fremur að grípa inn í verðmyndun hér en annars staðar.

Tafla 5.2. Heildarskatttekjur 1970 (skatttekjur ríkis, sveitarfélaga og almannatryggínga) sem hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu á markaðsvirði árið 1970:

Danmörk	35.3
Noregur	40.8
Svíþjóð	40.9
Ísland	30.0

(Heimild: Nefndarálit um tekjuöflun ríkisins).

Svo sem af þessu má sjá, er hér um líkt hlutfall að ræða. Síðan 1970 hefur þetta hlutfall aukizt nokkuð fyrir Ísland.

Tafla 5.3.

% af þjóðar-	Ísland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
framleiðslu	1968	1967	1967	1967
Samneyzla	9.6	16.8	16.9	21.1
Tilfærslur	9.2	9.9	11.1	11.4
Spörun	8.5	5.0	7.1	10.1

(Heimild: Fjárlaga- og hagsýslustofnun: Greinargerð um þróun ríkisfjármála 1958—70.)

Muninn á hinni eiginlegu samneyzlu hlýtur að nokkru leyti að mega rekja til þess, að hernaðarútgjöld falla undir þennan lið hjá öðrum þjóðum. Þess utan er eins og sjá má af töflu 5.2 hlutfall ríkistekna og þjóðarframleiðslu nokkru minna en í þeim löndum, sem tekin eru til samanburðar.

Tilfærslur til heimila eru tryggingar, heilsugæzla o. þ. h., og sem sjá má er það nokkurn veginn hið sama í öllum löndum.

6. Orsakir aukningar ríkisútgjalda.

Um allan hinn vestræna heim hefur þróunin verið hin sama síðustu áratugi. Útgjöld ríkisins hafa aukizt jafnt og þétt. Að baki þessarar þróunar liggja ýmsar ástæður, og verður reynt að gera grein fyrir þeim helztu.

6.1. Ríkið tekur við af einstaklingnum.

Ríkið hefur í æ ríkara mæli tekið á sínar herðar að sjá um uppfyllingu þarfa, sem einstaklingar sáu um áður. Fræðslumál, heilbrigðismál og félagsmál eru mest áberandi málaflokkar, sem þróazt hafa frá því að vera í höndum einkafyrirtækja eða einstaklinga, en eru nú í höndum ríkisins.

Aukin velmegun veldur auknum kröfum. Nú er það talinn sjálfsagður réttur hvers þjóðfélagsþegns, að hann geti fullnægt menntunarþörf sinni, hvernig svo sem efnahagur hans er. Það er því eitt af hlutverkum ríkisvaldsins að sjá þegnunum fyrir menntun þeim að kostnaðarlausu.

Á sama hátt og fræðslumálin hafa færzt yfir á herðar ríkisins hafa heilbrigðismál gert það. Félagsmál eru sá málaflokkur, sem hér hefur verið getið og hvað mest hefur aukizt að umfangi. Sem dæmi má nefna, að nú þykir sjálfsagt, að ríkið hlaupi undir bagga, þegar fólk kemur sér upp íbúð. Þessi aðstoð fer að vísu fram í formi lánveitinga Húsnæðismálastofnunar ríkisins. Það er hins vegar ljóst, að stöðugt þarf auknar fjárveitingar til Byggingarsjóðs, vegna þess að sjóðurinn stendur ekki undir sér á verðbólgutímum. Hafi hins vegar átt að binda lán, sem veitt eru úr sjóðnum, við fulla byggingarvísitölu, hefur verið talað um okurvexti. Það er því augljóst, að kröfur eru gerðar um, að ríkið beinlínis styrki fólk til íbúðakaupa eða bygginga, en veiti því ekki einungis lán. Virðist mér þetta skýrt dæmi um, hvernig

ríkið tekur að sér að sjá fyrir þörfum þegnanna. En fleiri dæmi má nefna, þótt það verði ekki gert hér.

6.2. Auknar gæðakröfur.

Samfara því, að starfsemi hefur færzt frá einstaklingum til ríkisins, hafa kröfur um gæði þeirrar vöru eða þjónustu, sem ríkið veitir, aukizt. Þetta er eðlileg þróun, þar eð mönnum er kleift að gera auknar kröfur til lífsgæða almennt, þegar tekjur þeirra aukast. Alveg á sama hátt og gæði framleiðslu einkafyrirtækja aukast, t. d. bíla eða fatnaðar, eru gerðar kröfur um betri og meiri menntun á hendur ríkinu. Útgjöld ríkisins hljóta því að aukast, svo að það geti orðið við slíkum kröfum.

6.3. Ríkið ber ábyrgð á efnahagsástandinu.

Ríkisvaldið er talið bera ábyrgð á, að full atvinna haldist, að verðlag sé stöðugt o. s. frv. Af þessu leiðir, að ríkið greiðir niður verðlag og styrkir atvinnuvegi, svo að halda megi fullri atvinnu og þar fram eftir götunum. Eigi ríkisvaldinu að vera mögulegt að gegna þessu hlutverki, hljóta útgjöld þess að aukast.

6.4. Félagslegt öryggi og velferð hinna tekjulágu.

Aukin velmegun hefur aukið mjög kröfur um félagslegt öryggi. Það er talið óeðlilegt, að maður þurfi að líða skort, vegna þess að hann slasist og verði óvinnufær. Því sér ríkið honum fyrir bótum. Fleira mætti nefna í þessu sambandi svo sem fjölskyldubætur o. fl.o.fl.

Framlög ríkisins til trygginga hafa aukizt gífurlega á síðustu árum. Erfitt er að spá um, hvenær ríkið verður talið hafa fullnægt kröfum um félagslegt öryggi. Deila má um, hvernig eigi að haga bóta- eða lífeyrisgreiðslum. Svo að aftur sé tekið dæmi um mann, sem slasast: Á ríkið þá að sjá til þess, að hann verði ekki verr settur fjárhagslega en hann var fyrir slysið, eða á það einungis að tryggja honum einhverja lágmarksvelferð?

Nátengt því, sem að framan er sagt, er kröfugerð um velferð hinna tekjulágu í þjóðfélaginu. Enginn mælir því í mót, að það sé tryggt, að enginn þurfi að líða skort. Hins vegar hefur ekki enn og mun líklega seint verða skilgreint, hvað átt er við, þegar sagt er, að enginn eigi að líða skort. Er það að vera svangur eða að þurfa að nota strætisvagn, þegar 90% þjóðarinnar hafa not af einkabíl? Trúlegt er, að skilgreiningin breytist með aukinni velmegun meirihlutans, og hlýtur það um leið að valda auknum útgjöldum ríkisins.

6.5. Ný vandamál.

Ekki er óalgengt, þegar einn galli á kerfinu hefur verið lagaður, að annar komi í ljós. Þegar ríkisvaldinu hefur tekizt að ná almennum markmiðum sínum, koma önnur þrengri markmið fram í dagsljósið. Þegar ríkisvaldinu hefur tekizt að sjá fyrir fullri atvinnu, er því falið að sjá minnihlutahópum, sem fram til þess tíma höfðu ekki verið taldir til vinnuafls, fyrir fullri atvinnu. Má sem dæmi nefna öryrkja, húsmæður, aldraða, unglinga í skólaleyfum o. s. frv.

Þegar ríkisvaldið leitast við að ná almennum markmiðum, getur það beitt almennum stjórntækjum fjármála eða peningamála. Þegar það hins vegar reynir að ná þrengri markmiðum, verður það að beita sérhæfðari tækjum. Ríkið gæti t. d. þurft að stofna sérstakt fyrirtæki til að geta séð minnihlutahópum fyrir vinnu við þeirra hæfi. Slík þrenging markmiða hlýtur að leiða til aukinna umsvifa ríkisvaldsins og þá um leið aukinna áhrifa þess.

Þessi breyting á markmiðum ríkisins hefur í nágrannalöndunum verið kölluð „nýmerkantilismi" og dregur nafn af því, hversu mikla stjórn og áhrif ríkisvaldið hafði í efnahagslífinu, þegar kaupauðgisstefnan réð lögum og lofum á 19. öld.

Hér á landi hefur ríkisvaldið hingað til

átt fullt í fangi með að ná hinum almennu markmiðum sínum, svo að ekki er líklegt, að þetta nýja hlutverk ríkisins sé farið að segja mjög til sín. Hér á landi hefur þó mikið verið rætt um byggðastefnu. Slík stefna getur aukið mjög útgjöld ríkisins, sérstaklega þó, ef það lítur á það sem hlutverk sitt að halda uppi byggð á stöðum, sem annars færu í eyði.

Þegar tekizt hefur að tryggja öllum lágmarkslaun, verður markmiðið að jafna enn frekar tekjur hinna einstöku hópa, slíkt eykur enn umfang ríkisins.

Um ytri áhrif bæði framleiðslu og neyzlu er rætt nánar síðar, en þau valda íhlutun ríkisins. Þá verður hlutur ríkisins í þágu rannsókna sífellt meiri og trúlegt, að hann aukist, eftir því sem tækniþróun verður örari. Hin mikla tækniþróun veldur því einnig, að framleiðslutæki verða sífellt dýrari, og getur farið svo, að enginn hafi fjárhagslegt bolmagn til að ráðast í framkvæmdir eða fjárfestingu annar en ríkið. Hið síðast talda er þó á engan hátt nýtt fyrir okkur Íslendinga, en það stafar þó af smæð þjóðarinnar öðru fremur.

6.6. Tekjuöflun.

Svo sem fyrr er sagt, er eitt af hlutverkum ríkisins að jafna tekjur manna í milli. Ósagt skal látið með öllu, hvort það kerfi, sem nú er við lýði, stuðli að tekjujöfnun. Mun það þó líklega vera ætlunin með hinum ýmsu ívilnunum, sem hér hafa verið í skattalögum, þótt svo virðist í fljótu bragði sem aðeins hinir tekjuháu geti notfært sér þessar ívilnanir. Nú liggur hins vegar fyrir Alþingi frumvarp til laga, sem ætlað er að laga þessa hluti.

Hér á landi hefur ekki farið fram athugun á því, hvort aðgerðir ríkisvaldsins stuðli í raun að tekjujöfnun, en aukin viðleitni í þá átt hlýtur að leiða til aukins umfangs og aukinna áhrifa ríkisvaldsins.

6.7. Ríkið hleður stöðugt utan á sig.

Ýmislegt virðist benda til þess, að hið opinbera leitist við að vera sjálfu sér nægt. Í stað þess að láta einkafyrirtæki sjá fyrir þeim gæðum, sem ríkið þarfnast, virðist vera tilhneiging til þess að setja á stofn ríkisfyrirtæki, sem gegni þessu hlutverki. Má sem dæmi um slíkar stofnanir hér á landi nefna Innkaupastofnun ríkisins, Ríkisprentsmiðjuna Gutenberg, og nú á síðustu árum virðast mötuneyti starfsmanna ríkisins hafa víðtæk áhrif á matsölustaði í einkaeign.

6.8. Nota stjórnmálamenn opinbera þjónustu sem tæki í valdabaráttu sinni?

Þessari spurningu treysti ég mér ekki til að svara nema með vangaveltum. Menn skiptast gjarnan í stjórnmálaflokka eftir því, hve mikil áhrif og ítök þeir telja að ríkisvaldið eigi að hafa í efnahagsmálum. Á síðustu áratugum hefur þó ýmislegt breytzt í þessum efnum, og eins og fram hefur komið hér að framan, hefur þróunin verið sú, að áhrif ríkisvaldsins fara vaxandi, og það eins þegar við völd eru þeir stjórnmálamenn, sem telja einkarekstur fremri ríkisrekstri.

Anthony Down setur fram ákveðnar kenningar um hegðun stjórnmálamannsins í ritgerð sinni „Economic Theory of Political Action in a Democracy". Þar segir hann stjórnmálaflokk vera hóp manna, sem leitast við að komast í áhrifastöðu til þess eins að njóta þeirra tekna, valda og þeirrar virðingar, sem er samfara því að stjórna. Stjórnmálamenn hafa ákveðna stefnu til þess eins að safna atkvæðum, en sækjast ekki eftir áhrifastöðum til að geta komið fram fyrirfram ákveðinni stefnu.

Kjósandinn kýs hins vegar þann, sem hann heldur að muni þjóna bezt hagsmunum sínum, og dæmir stjórnmálamenn af gerðum þeirra, en ekki af kosningaloforðum.

Hugsjónir segir Down vera til að þjóna markmiði stjórnmálamanna um peninga, völd og virðingu. Auk þess séu þær heppi-

legar, til þess að ekki þurfi að krefjast þess af kjósandanum, að hann geri upp hug sinn um hvert einstakt mál, heldur getur hann stuðzt við hugsjónirnar, þegar hann gerir upp á milli stjórnmálaflokka. Stjórnmálaflokkar geta ekki tekið upp hugsjónir hver annars, en á alveg sama hátt og á framleiðslumarkaði er reynt að líkja eftir góðum og vinsælum hugsjónum.

Down segir hagfræðikenningar hafa farið villar vega, þar eð þær taka ekki tillit til þess, hvernig stjórnmálaákvörðun er raunverulega tekin, heldur gera ráð fyrir, að í öllum stjórnarákvörðunum sé leitazt við að hámarka þjóðfélagslega velferð.

Samneyzlugæði verður ríkið að framleiða, eins og nánar verður getið síðar, hitt er svo aftur annað mál, hvort magn þeirra er það, sem stuðlar að hagkvæmastri nýtingu framleiðsluþátta. Ákvörðunin um það er í höndum stjórnmálamanna. Ef kenning Anthony Down's er rétt, væri ekki fráleitt að álykta, að stjórnmálamenn notfærðu sér opinbera þjónustu til að afla sér vinsælda og þar með atkvæða. Þetta gæti þá leitt til þess, að umfang ríkisins verði of stórt, þ. e. að framboð verði meira en eftirspurn.

Þá vekur kenning þessi einnig þá spurningu, hvort stjórnmálamenn hafi ekki tilhneigingu til þess að færa valdsvið ríkisins út fyrir þau mörk, sem nauðsynleg eru frá hagkvæmnisjónarmiði, því að það yki enn völd þeirra.

Hér á landi er margra flokka kerfi, og eru því samsteypustjórnir við völd. Þegar mynduð er samsteypustjórn, verða stjórnmálaflokkar að miðla málum sín í milli, þannig að ekki liggur beint fyrir, hvort menn haldi fast við hugsjónir sínar, þegar þeir hafa völdin til að koma þeim í framkvæmd. Munur á ríkisstjórnum og stefnumálum stjórnmálaflokka ætti því að koma skýrar í ljós, þar sem tveggja flokka kerfi er við lýði. Fréttir frá Bretlandi, þar sem slíkt kerfi er, benda þó til, að lítill munur sé þar á stjórn Verkamannaflokksins og Íhaldsflokksins. Reyndin er sú, að flokkar eiga einhvern hóp öruggra stuðningsmanna, en verða síðan að nálgast aðra stjórnmálaflokka til að auka fylgi sitt. Þá er ekki óalgengt, að menn skipi sér í stjórnmálaflokka eftir stöðu sinni í þjóðfélaginu og þá um leið tekjum. Þetta ætti því að leiða til þess, að stjórnmálamenn sláist um fylgi þeirra, sem hafa meðaltekjur. Meðaltekjumenn ættu því að hagnast mest á starfsemi ríkisins, ef stjórnmálamenn nota hana við atkvæðasöfnun. Svo sem fyrr er getið hefur engin könnun verið gerð á því hér, hverjir hagnist mest á þeim tilfærslum, sem starfsemi ríkisins hefur í för með sér, og mun ég ekki reyna að leiða neinum getum að því hér.

7. *Hver eru vaxtartakmörk hins opinbera?*

Fram hefur komið, að ríkisútgjöld aukast jafnt og þétt, en eru vexti þeirra þá engin takmörk sett? Til að standa undir ríkisútgjöldum verður að leggja skatt á þegnana, og hafa verið settar fram ýmsar kenningar um skattþol þegnanna. Algengt er, að kröfur manna um útgjöld ríkisins og hæfilega skattbyrði fari hreint ekki saman. Menn krefjast aukinnar opinberrar þjónustu og lækkunar skatta í sömu andránni. A. J. Peacock og J. Wisman komast að þeirri niðurstöðu í bók sinni „The Growth of Public Expenditure", að bilið milli þessara hugmynda sé brúað á erfiðleikatímum svo sem stríðstímum, þegar samkennd er mikil með þjóðum. Hugmyndir manna um þolanlega skattbyrði eru nokkuð stöðugar, á stríðstímum og öðrum hættutímum sætti fólk sig hins vegar við hærri skattaálögur. Þegar hættan er liðin, hafi hugmyndir manna um þolanlega skattbyrði hins vegar breytzt, og þá grípi stjórnmálamenn tækifærið og auki opinbera þjónustu, frá því sem áður var. Ekki er mögulegt að sannreyna kenningu þessa hér á landi, þar eð landið hefur

engin útgjöld vegna hernaðar, en fróðlegt verður að athuga, þegar fram í tímann sækir, hvort þeim álögum, sem lagðar hafa verið á þjóðina vegna Viðlagasjóðs, verði skilað að fullu, þegar hann hefur lokið hlutverki sínu. Ýmsar ástæður valda því hins vegar, að útgjöld ríkisins geta aukizt, án þess að þegnarnir verði svo mjög varir við það, og verður nokkurra þeirra getið hér.

A. Ýmsar tilfærslur milli þegnanna eru mikill hluti þeirrar aukningar, sem orðið hefur í ríkisútgjöldum. Slíkar tilfærslur minnka ekki þá heildarfjárhæð, sem einstaklingar hafa til ráðstöfunar, heldur minnka þær ráðstöfunartekjur eins, en auka þær hjá öðrum. Má sem dæmi nefna fjölskyldubætur og ellilífeyri.

B. Tekjur einstaklinga hafa aukizt. Gjaldþol þeirra hefur því aukizt, menn verða ekki eins varir við, að skattar séu hækkaðir, þegar tekjur aukast og þegar tekjur eru stöðugar. Enda bendir ýmislegt til þess, að skattahækkun sé stillt svo í hóf, að ráðstöfunartekjur aukist einnig.

C. Þegar skattkerfið felur í sér stighækkandi skatta, veldur tekjuaukning því, að menn færast sjálfkrafa í hærri skattþrep, en það veldur tekjuaukningu ríkisins. Menn verða minna varir við svona sjálfkrafa hækkun en þegar auka á skatttekjur ríkisins með lagabreytingum, sem hafa í för með sér mikla umræðu og oftast einnig deilur.

D. Gjaldþol skattborgaranna virðist meira, ef skattgreiðslan er í formi óbeinna í stað beinna skatta. Óbeinir skattar hafa þann kost, að menn hafa nokkurt valfrelsi um, hvort þeir greiði þá eða ekki, með því að kaupa vöruna, sem þeir eru lagðir á, eða ekki.

Kenningar hafa verið settar fram um hámarksskattþol. Í flestum löndum er skattbyrðin löngu komin yfir það hámark. Í skýrslu til fjármálaráðherra frá nefnd um tekjuöflun ríkisins árið 1973 kemur fram, að nefndin telur varhugavert að hækka söluskatt úr því, sem hann var þá, eða 13%, þar eð gallarnir við hann aukist, eftir því sem hann hækki, sérstaklega uppsöfnunaráhrif og hætta á undanbrögðum. Söluskattur er nú orðinn 20% eða 7 stigum hærri en nefndin taldi hámark.

Talið er, að jaðarskattur megi ekki fara fram úr ákveðnu hámarki. Jaðarskattur er nú hæstur 40% til tekjuskatts, 11% til útsvars og 1% til Byggingarsjóðs. Hér á landi hafa verið uppi háværar raddir um lækkun jaðarskatts, og er hann þó lægri hér en í nágrannalöndum.

Hér á landi eru greiddir skattar af tekjum ársins á undan. Verði tekið upp staðgreiðslukerfi skatta, er almennt reiknað með, að jaðarskattur lækki, þar eð raunveruleg skattbyrði myndi ella þyngjast allverulega. Í nálægum löndum er hins vegar um staðgreiðslukerfi skatta að ræða. Af framansögðu má sjá, að skattbyrði vegna beinna skatta er mun léttari hér á landi en í nágrannalöndunum.

Óánægja virðist meiri hér á landi með beina skatta en í nágrannalöndunum.

Hlutföll beinna skatta í heildarskatttekjum 1970: Skatttekjur ríkis, sveitarfélaga og almannatrygginga:

Danmörk	Noregur	Svíþjóð	Ísland
50.1%	53.4%	69.9%	30.0%

Svo sem sjá má eru beinir skattar mun lægri hér á landi en í nágrannalöndum, og þykja beinir skattar þó of háir hér.

Mjög algengt er hér á landi, að fyrirtæki séu rekin í eigin nafni. Þau eru því skattlögð á sama hátt og einstaklingar.

Jaðarskattur félaga er hærri en einstaklinga. Þó gera skattareglur það að verkum, að nokkuð óljóst er, hvort virk skattprósenta félaga sé hærri en einstaklinga, má í þessu sambandi nefna heimildir um varasjóðstillag. Hitt er hins vegar ljóst, að ef raunveruleg skattprósenta félaga væri hærri en einstaklinga, mætti létta skattbyrði einstaklinga sem heildar, væru fleiri fyrirtæki rekin í nafni félaga.

Mikil brögð eru að því hér á landi, að menn, sem berast mikið á, borgi lága skatta, og er almennt álit manna, að undanbrögð séu mikil frá tekjuskatti og útsvari. Slíkt veldur mikilli óánægju, auk þess sem það veldur meiri skattbyrði þeirra, sem ekki hafa tækifæri til að skjóta tekjum undan skatti eða eru svo heiðarlegir að gera það ekki.

Þær ívilnanir, sem nú eru í skattalögum, virðast helzt koma þeim til nokkurra nota, sem hafa háar tekjur og ættu því að hafa efni á að borga skatt. Þetta veldur aftur íþyngju skatts hjá þeim, sem sízt skyldi.

Sökum fámennis hér á landi þarf e. t. v. að fara lengra niður í tekjustigann til að ná í síðustu krónuna hér en á meðal fjölmennari þjóða. Launajöfnuður veldur því einnig, að skattþrep verða mjög kröpp. Þetta tvennt gæti einnig valdið því, að meiri óánægja er hér með beina skatta en í nágrannalöndunum.

Það var ekki ætlunin að gefa ákveðið svar við þeirri spurningu, sem felst í kaflaheitinu, heldur einungis að benda á nokkur atriði, sem virðast skipta máli í því sambandi.

8. Ríkisútgjöldin og hagsveiflan.

Eitt af hlutverkum ríkisfjármálanna er hagstjórn. Ríkið getur með aðgerðum sínum haft áhrif á hina ýmsu þætti efnahagslífsins.

Í fyrsta lagi skiptir heildarupphæð fjárlaga máli, þar eð ríkisútgjöld eru fræðilega sögð hafa margfaldarann 1, þannig að ef fjárlög hækka frá ári til árs, hefur það þensluáhrif í efnahagskerfinu.

Í annan stað geta fjárlög verið afgreidd með halla eða afgangi. Halli á fjárlögum hefur auðvitað í för með sér þensluáhrif, og til lengdar er ekki hægt að reka ríkissjóð með halla, nema prentaðir séu handa honum peningar, fremur en að hægt sé að reka heimili á víxlum í það óendanlega. Afgangur á fjárlögum hefur hins vegar samdráttaráhrif í efnahagskerfinu.

Þau áhrif, sem hið opinbera getur þannig haft í efnahagskerfinu, eru fyrst og fremst áhrif á eftirspurnina, þ. e. einkaneyzlu, samneyzlu og fjármunamyndun. Í einföldustu mynd er því svo háttað, að stefni verðhækkanir og/eða viðskiptahalli fram úr ákveðnu marki, er nauðsynlegt að minnka eftirspurn, sé hins vegar hætta á atvinnuleysi, er nauðsynlegt að auka eftirspurn.

Aukin *samneyzla* kallar á aukna nýtingu framleiðsluþátta (t. d. mannafla í þjónustu hins opinbera). Tekjur einkaaðilja aukast við þetta, og það veldur aukinni eftirspurn eftir vörum og þjónustu. Þessi aukna eftirspurn fjarar þó smám saman út, því að hluti teknanna fer í spörun og hluti til kaupa á innfluttri vöru og þjónustu.

Opinberar framkvæmdir hafa í meginatriðum sömu áhrif. Þær veita þó ef til vill nokkru meira svigrúm til hagstjórnar, þ. e. þeim má fresta; eins mætti undirbúa slíkar framkvæmdir og hefja síðan verklegar framkvæmdir, þegar hætta er á minnkandi atvinnu. Reyndin mun hins vegar vera sú, að ríkið keppir iðulega við einkaaðilja um vinnuafl, t. d. í byggingariðnaði, og leiðir slíkt til verðbólguástands.

Hið opinbera getur haft áhrif á *einkaneyzlu* heimilanna með því að auka eða minnka ráðstöfunartekjur þeirra. Má gera það bæði með skattbreytingum og tekjutilfærslum, hvorum í sínu lagi eða báðum í einu.

Loks hefur ríkisvaldið yfir tækjum að ráða, sem áhrif geta haft á *fjárfestingu einkaaðilja*. Má í því sambandi nefna sérstaka skatta á fjárfestingarútgjöld, afskriftarreglur til tekjuskatts og síðast en ekki sízt framlög til fjárfestingarlánasjóða, sem hafa áhrif á útlánagetu þeirra og þar með fjármunamyndun.

Svo sem getið var í inngangi, hefur tilhögun við gerð ríkisreiknings lengst af

verið slík, að ekki verður af honum séð, hvort um halla eða afgang hafi verið að ræða. Stafar þetta af því, að tekjuhlið hans hefur iðulega verið haldið opinni, eftir að reikningsári lýkur, sérstaklega ef líkur hafa verið á því, að um halla væri að ræða. Því virðist bezt að athuga afkomu ríkissjóðs á hverjum tíma með því að skoða stöðu hans gagnvart Seðlabankanum. Það sýnir þó líklega ekki heldur algjörlega rétta mynd, þar eð ekki er öll starfsemi hins opinbera færð á þessa reikninga. Nú undanfarin tvö ár hefur t. d. skuld Viðlagasjóðs við Seðlabanka ekki verið talin þar með. En hér verður sem sagt miðað við þær tölur, sem í reikningum Seðlabankans bera yfirskriftina „Reikningur ríkissjóðs og ríkisstofnana".

Tafla 8.1. Staða ríkissjóðs og ríkisstofnana gagnvart Seðlabanka í millj. kr.

1960	÷ 111	1967	÷ 89
1961	45	1968	÷ 550
1962	100	1969	÷ 793
1963	249	1970	÷ 524
1964	108	1971	÷ 512
1965	103	1972	÷ 234
1966	434	1973	÷ 1440

(Heimildir: Fjármálatíðindi fyrir árin 1960—69; Hagtölur mánaðarins fyrir árin 1970—73. Mínusmerkið táknar yfirdrátt ríkissjóðs og ríkisstofnana á reikningum þeirra hjá Seðlabankanum.)

Má hér sjá, hvernig afkoma ríkissjóðs hefur verið árin 1960—63, er afgangur og innieign ríkissjóðs hjá Seðlabanka fer vaxandi. Árið 1964 er hins vegar mikið útstreymi úr Seðlabanka, inneign ríkissjóðs lækkar um 141 millj. kr.; útstreymið heldur áfram 1965, en þó í minna mæli, (inneign lækkar um 5 millj.). Árið 1966 réttir aftur úr og inneign hækkar um 331 millj. Árin 1967—69 er hins vegar um gífurlegt útstreymi að ræða, enda þetta mikil erfiðleikaár, og var það stefna ríkisstjórnar að reyna að halda uppi kaupmætti og atvinnu í landinu. Árið 1970 snýst hjólið aftur við, og innstreymi er í Seðlabankann þar til á árinu 1973, að útstreymi er meira en milljarður.

Nauðsynlegt er að tengja þetta þeim sveiflum, sem orðið hafa í efnahagsmálum á þessum tíma. Árið 1960 voru gerðar róttækar breytingar í efnahagsmálum, útflutningsuppbætur voru felldar niður, gengi leiðrétt, sem þýddi rúmlega 42% lækkun á opinberu gengi. Þetta olli því, að tekjur ríkissjóðs jukust vegna hækkunar á aðflutningsgjöldum, tollum og söluskatti á erlendum vörum, en útgjöld jukust einnig, einkum vegna gagngerrar breytingar á almannatryggingakerfi. Á því ári var 155 millj. kr. útstreymi úr Seðlabanka í ríkissjóð, og mun það að nokkru leyti stafa af rekstrarörðugleikum, sem sjávarútvegurinn átti í.

Árið 1961 urðu verðhækkanir á sjávarafurðum, þó ekki til að bæta upp þá lækkun, sem varð 1960, og var gengið fellt um 11.6%. Staða ríkissjóðs gagnvart Seðlabanka fer batnandi. Árið 1962 myndast í fyrsta skipti gjaldeyrisvarasjóður, en það ár og 1963 voru mikil uppgangsár, og á sama tíma verður innstreymi í Seðlabanka.

Verðbólga hafði verið allmikil 1963, en efnahagsmálin færast í jafnvægisátt 1964. Það ár var einnig mikið gróskuár, og fara þar saman aukinn afli og hækkandi verð sjávarafurða. Staða ríkissjóðs gagnvart Seðlabanka versnar hins vegar það ár og enn árið 1965, sem þó var enn mikið uppgangsár. Árið 1966 verður mikil aflaaukning á fyrri hluta ársins, en seinni hluta þess fer hins vegar að halla undan fæti. Í heild kom árið þó vel út, og var um 3.5% aukningu þjóðartekna að ræða. Á því ári batnaði aftur staða ríkissjóðs gagnvart Seðlabanka.

Árin 1967 og 1968 voru mikil erfiðleikaár, og fóru þar saman versnandi viðskiptakjör og aflabrestur. Þjóðartekjur lækkuðu á þessum árum um 30%. Þá var tekin sú

stefna í fjármálum ríkisins að halda uppi kaupmætti og atvinnurekstri eftir mætti, og er því um að ræða mikið útstreymi úr Seðlabanka á þessum árum. Þegar efnahagsörðugleikarnir byrjuðu, var vonazt til, að einungis væri um tímabundinn vanda að ræða, árið 1968 var þó orðið ljóst, að ríkið gæti ekki haldið áfram fjármálastefnu sinni, og var gengið fellt seint á árinu. Við undirbúning fjárlaga árið 1969 var stefnan sú að herða aftur tökin í fjármálum, og voru samþykkt hallalaus fjárlög. Reyndin varð þó sú, að útstreymi úr Seðlabanka hélt áfram.

Á árinu 1969 byrjaði hagsveiflan að fara upp á við aftur og heldur áfram á þeirri braut til 1973. Árin 1970—1973 voru mikil uppgangsár, en spenna var mikil í efnahagslífinu og mikil verðbólga. Ríkisútgjöld jukust verulega á þessu tímabili, en allt fram til 1973 batnaði staðan gagnvart Seðlabanka. Það ár var hins vegar mesta hagsældarár þessa tímabils, og þjóðartekjur jukust um 9.5%, spennan var hins vegar mjög mikil í efnahagsmálum, og gífurlegt útstreymi úr Seðlabanka til ríkissjóðs dró ekki úr henni.

Af framangreindu verður ekki dregin sú ályktun, að ríkisfjármálum sé beitt hér á landi sem virku hagstjórnartæki. Á erfiðleikaárunum 1967—1969 eru ríkisfjármálin að vísu notuð til að draga úr samdráttaráhrifum, en í góðæri svo sem árin 1964 og 1973 keppir það við einkaaðilja um vinnuafl og aðra framleiðsluþætti og eykur þannig þá spennu, sem fyrir er í efnahagsmálum. Væri ríkisfjármálunum hins vegar beitt til hagstjórnar, ætti hið opinbera að halda að sér höndum og reyna að draga úr spennunni á slíkum tímum.

En stjórn ríkisfjármálanna er ekki hið eina, sem skiptir máli í þessu sambandi. Huga þarf að mörgum öðrum þáttum, t. d. peningamagni í umferð. Eitt af slagorðum í stjórnmála- og efnahagslegri umræðu hér á landi hefur í seinni tíð verið, að samræma þurfi aðgerðir í efnahagsmálum. Í grófustu dráttum mun vera átt við peninga- og fjármálaaðgerðir ýmiss konar. Óhætt mun að fullyrða, án þess að fara nánar út í þá sálma, að slík samræming hefur verið lítil til þessa dags. Það er því ekki eingöngu stjórn fjármála ríkisins, sem mætti betur fara í hagstjórnarlegu tilliti.

Þess var getið hér að framan, að heildarupphæð ríkisútgjaldanna skipti máli, en ekki einungis, hvort um halla eða afgang er að ræða. Séu skattar og útgjöld ríkisins jöfn, þannig að jöfnuður sé, segir hagfræðikenningin að þjóðarframleiðsla aukist um sömu upphæð í lokuðu landi (engin utanríkisviðskipti). Þetta stafar af því, að ef skattahækkun verður, greiða menn þá hækkun ekki einvörðungu á þann hátt að minnka neyzlu sína, heldur draga þeir einnig úr sparnaði, minnkun neyzlu verður því minni en nemur skattahækkuninni. Eftirspurnarþættir hagkerfisins aukast.

Ríkisfjármálin hafa ekki einungis þensluáhrif, ef þau eru rekin með halla, heldur hefur aukning þeirra einnig þessi áhrif, þótt í mun minna mæli sé. Margfaldari hallalausra fjárlaga er 1. Af þeirri þróun ríkisútgjalda, sem sýnd hefur verið hér að framan, má ljóst vera, að ríkið hefur þannig stuðlað að þenslu allt tímabilið, þó svo að þau áhrif þess hafi verið mismunandi, því að áhrif í þensluátt eru auðvitað mun meiri, ef um hreint fjárútstreymi frá Seðlabanka er að ræða.

9. Hvert á umfang hins opinbera að vera?

Spurningu sem þessari er illmögulegt að svara. Er hér um að ræða stjórnmálalegt deiluefni. Menn skiptast gjarnan í stjórnmálaflokka eftir þeim skoðunum, sem þeir hafa annars vegar á ríkisrekstri og hins vegar á einkarekstri. Ég mun hér leitast við að greina frá þeim atriðum, sem frá efnahagslegu sjónarmiði gera afskipti ríkisins nauðsynleg eða æskileg.

9.1. Samneyzla og einkaneyzla.

Mikilvægur eðlismunur er á þeim gæðum, sem annars vegar teljast til einka-

neyzlu, og hins vegar þeim, sem teljast til samneyzlu. Einkaneyzlu má ákvarða á markaði. Ef allir framleiðsluþættir eru í notkun, getur einn maður ekki aukið einkaneyzlu sína, nema annar minnki neyzlu sína af þessum sömu gæðum. Því verða menn að láta eitthvað í staðinn og sýna á þann hátt, hver þörf eða löngun þeirra er eftir þessum gæðum. Því er hægt að ákveða, hversu mikið skuli framleiða, þegar kostnaður við framleiðsluna er þekktur.

Samneyzlugæði eru hins vegar þess eðlis, að allir njóta þeirra jafnt, hvort sem menn greiða fyrir þau eða ekki. Ef löggæzla er aukin, er um aukið öryggi fyrir alla að ræða. Menn geta því notið samneyzlugæða, ef þau eru fyrir hendi á annað borð, hvort sem þeir sækjast eftir þeim eða ekki. Verð eða magn samneyzlugæða, sem í boði eru, verður því ekki ákveðið á markaði, því þarf að ákveða það á einhvern annan hátt. Sú ákvörðun getur verið nokkuð erfið af tveim ástæðum sérstaklega: Í fyrsta lagi láta þegnarnir ekki raunverulegt val (preferences) sitt í ljósi, þar eð þeir geta notið gæðanna án þess. Í öðru lagi sé gert ráð fyrir, að val manna sé þekkt, svo sem þegar um einkaneyzlugæði er að ræða. Þá kaupa menn á markaði mismunandi magn á sama verði og stuðla þannig að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþáttanna. Þegar um samneyzlu er að ræða, greiða menn hins vegar mismunandi verð fyrir sama magn, og leiðir það ekki á sama hátt til hagkvæmastrar nýtingar framleiðsluþátta.

Gæðum er ekki hægt að skipta einfaldlega í einkaneyzlu og samneyzlu. Margt er það, sem er á mörkum þess að vera samneyzla eða einkaneyzla. Er hér um að ræða gæði, sem einstaklingar geta notið, án þess að aðrir þurfi að gera það, en þó kemur það öðrum til góða, ef einn notar þessi gæði. Má í þessu sambandi nefna t. d. menntun og heilsugæzlu. Ljóst má vera, að ef einn maður lætur bólusetja sig, kemur það ekki honum einum að gagni, heldur einnig þeim, sem umgangast hann, þar eð ekki er hætta á, að hann beri smit. Því er talið sjálfsagt, að ríkið sjái þegnunum fyrir slíkri þjónustu. Það getur hins vegar verið matsatriði hvers einstaklings, hvað sé æskileg samneyzla og hvað ekki.

Af framangreindu má sjá, að annars vegar er um nauðsynlega samneyzlu að ræða og hins vegar æskilega samneyzlu. Í hve ríkum mæli þessi gæði eru í boði, er stjórnmálaleg ákvörðun. Í lýðræðisríkjum verður minnihlutinn að beygja sig fyrir meirihlutanum. Nánar verður vikið að því atriði síðar.

Hagfræðikenningar hafa verið settar fram um, hvernig ákvarða megi magn samneyzlu. Ekki eru þar allir á einu máli, en ég mun reyna að gera grein fyrir lausn, sem sænski hagfræðingurinn Erik Lindahl kom fram með 1919.

9.2. Lausn Lindahls.

Sænski hagfræðingurinn Erik Lindahl setti snemma á þessari öld fram kenningar um, hvernig ákvarða mætti umfang ríkisins.

Litið er á tekjur og gjöld hins opinbera í samhengi. Hver einstaklingur þarf að skipta tekjum þeim, sem hann hefur til umráða, milli samneyzlu og einkaneyzlu.

Lindahl gerir ráð fyrir tveimur tekjuhópum með misþunga skattbyrði, sem gefin er í dæminu. Sé skattbyrði þung, er samneyzlan dýr, þ. e. fórna verður meira af einkaneyzlugæðum fyrir samneyzluna en ef skattbyrðin væri léttari. Eftirspurn tekjuhópanna eftir samneyzlugæðum vex því, eftir því sem skattbyrði þeirra er léttari. Þar sem gert er ráð fyrir, að ná þurfi ákveðinni upphæð í ríkiskassann, þyngist skattbyrði annars tekjuhópsins, ef skattbyrði hins léttist. Sýna má fram á, stærðfræðilega og línulega, að við ákveðna skattbyrði hvors tekjuhóps um sig verður eftirspurn þeirra eftir samneyzlugæðum jöfn. Svo sem sjá má af framangreindu, er

hlutverk skattsins í kenningu þessari hið sama og verðs á markaði.

Einnig má sýna fram á, að lausn þessi er hagkvæm í skilningi Paretos. Pareto-kjörstaða felur í sér, að framleiðsluþáttunum sé hagkvæmast ráðstafað, þegar notkun aðfanga og afurða verði ekki breytt, nema velferð að minnsta kosti eins einstaklings sé rýrð, þó svo að velferð annarra aukist.

Þetta felur þó ekki í sér, að um hámarksvelferð sé að ræða, þar eð um er að ræða óteljandi Pareto-kjörstöður. Lindahl lagði engan dóm á „gæði" kenningar sinnar. Hann sagði, að lausnin væri einungis „góð" eða réttlát, ef um þolanlega tekjuskiptingu væri að ræða. En í raun mun erfitt að finna þá tekjuskiptingu, sem er „góð" eða þolanleg fyrir alla.

9.3. Fjárlagagerð hér á landi.

Í því líkani, sem hér hefur verið skýrt frá, er einungis gert ráð fyrir einni tegund samneyzlugæða. Færa mætti þetta nær raunveruleikanum með því að gera slíkt líkan fyrir hverja tegund samneyzlugæða. Þá er einnig gert ráð fyrir, að litið sé á útgjalda- og tekjulið ríkisreiknings í sömu andránni. Það mun þó því miður ekki vera mjög auðvelt, þegar til kastanna kemur í hinu daglega lífi. Fjárlagagerð hér á landi fer ekki eftir slíkri forskrift. Skipta má henni í þrjá hluta:

a) efnahagslega fjárlagagerð
b) efnahagslega og stjórnmálalega fjárlagagerð
c) stjórnmálalega fjárlagagerð.

a) Efnahagsleg fjárlagagerð.

Ríkisstofnanir og ráðuneyti eiga að hafa sent inn tillögur um fjárveitingar ásamt með áætlunum stofnana og fyrirtækja ríkisins um fjárþörf fyrir næsta ár, fyrir 1. júní hvert ár. Fjárlaga- og hagsýslustofnun endurskoðar þessar tillögur, og leiðir það í flestum ef ekki öllum tilfellum til lækkunar, jafnvel um milljarða. Miðað er við reikningstölur frá fyrra ári, en notaðar vísitölur, og magnaukning athuguð við áætlun um fjárlög. Síðan er fengin heildartala um gjaldahlið *rekstrarreiknings ríkisins*. Sú niðurstaða er borin saman við *tekjuáætlun ríkisins*, sem er spá, gerð af þjóðhagsstofnun. Undanteknigarlaust er gjaldahlið hærri í þessum samanburði. Er þá tvennt til ráða, að skera niður ríkisútgjöld eða hækka skatta, og er síðari kosturinn yfirleitt valinn.

b) Efnahagsleg og stjórnmálaleg fjárlagagerð.

Í byrjun ágústmánaðar er heildardæmið lagt fyrir fjármálaráðherra og tillögurnar kynntar honum og formanni fjárveitinganefndar Alþingis. Síðar eru þær lagðar fyrir ríkisstjórnarfund og þá kynntar fyrir ráðuneytisstjórum og skýrðar þær breytingar, sem orðið hafa á tillögum hinna einstöku ráðuneyta. Þá er haldinn annar ríkisstjórnarfundur, þar sem einstakir ráðherrar ota sínum tota. Komi upp ágreiningur milli ráðherra, sker forsætisráðherra úr. Loks er fjárlagafrumvarpið lagt fyrir Alþingi í upphafi þings, og má gera ráð fyrir, að þá hafi orðið á því hækkun, síðan það var fyrst lagt fyrir fjármálaráðherra.

c) Stjórnmálaleg fjárlagagerð.

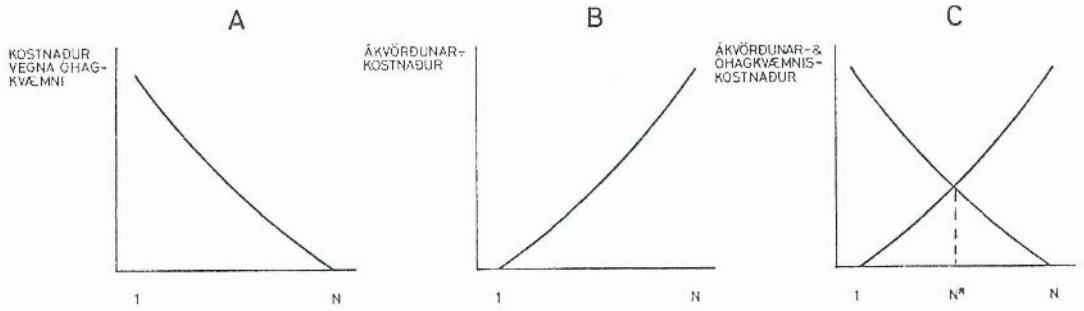
Eftir fyrstu umræðu er frumvarpinu vísað til fjárveitinganefndar. Nefndin kallar fyrir sig ráðuneytisstjóra og forstjóra ríkisstofnana, þá eru og kallaðir fyrir einstaklingar og fulltrúar sveitarfélaga til að gera grein fyrir umsóknum sínum. Fjárlög hækka í þessum meðförum, einkum vegna stjórnmálalegs þrýstings bæði manna á þingi sem utanþingsmanna. Þá geta einnig orðið á því breytingar vegna breytts efnahagsástands. Frumvarpið er síðan lagt fyrir Alþingi til annarrar umræðu ásamt breytingatillögum. Gera má síðan ráð fyrir, að frumvarpið breytist enn milli annarrar og þriðju umræðu sökum stjórnmálalegs þrýstings.

Af þessu má sjá, að alllangt er frá því, að útgjöld hins opinbera eða magn samneyzlugæða sé ákveðið eftir þeim aðferðum, sem skýrt er frá í lausn Lindahls hér að framan. Stjórnmálamenn taka þessar ákvarðanir, þeir eru auðvitað kosnir á lýðræðislegan hátt, en spurning er, hvort á þann hátt náist sú lausn, sem meirihlutinn vill, og ekki síður hvort sú lausn, sem þannig fæst, sé hagkvæm.

9.4. Ákvarðanataka í lýðræðisríki.

Til að fullkomin hagkvæmni náist eða m. ö. o. að um Pareto-kjörstöðu sé að ræða, þarf hver einstaklingur að hafa neitunarvald. Ekki yrði ráðizt í neina framkvæmd, sem einstaklingur hefði minni jaðarnytsemd af en jaðarkostnaður hans vegna framkvæmdarinnar yrði. En það er einnig kostnaður við að fá samþykki allra, og sá kostnaður hækkar, eftir því sem hópurinn, sem ákvörðunina á að samþykkja, er stærri. Einnig er vandamál með þá, sem vilja sleppa við að bera nokkurn kostnað, en geta samt notið gæðanna, þar sem um samneyzlugæði er að ræða og enginn verður útilokaður frá þeim; þetta er nefnt „free-rider problem" á ensku.

Sé ákvörðun frestað, á meðan verið er að leita eftir samþykki allra, getur það valdið fjárhagslegu tjóni. Sé tjón þetta meira en sá arður, sem framkvæmdin hefði gefið af sér, hefði um meirihlutaákvörðun verið að ræða, verður að líta svo á sem ákvörðun meirihlutans hefði leitt til meiri hagkvæmni.



Línurit 9.4.

Myndirnar sýna hegðun ákvörðunarkostnaðar annars vegar og kostnaðar vegna óhagkvæmni hins vegar. N er fjöldi þeirra, sem ákvörðunin snertir. Mynd A sýnir, hvernig kostnaður vegna óhagkvæmni fer minnkandi, eftir því sem fleiri eiga þátt í ákvörðuninni, unz hann verður 0, þurfi samþykkis allra. Mynd B sýnir hins vegar, að kostnaður við ákvörðunina er enginn, ef einn maður tekur hana, en hækkar, eftir því sem fleiri eiga að gefa samþykki sitt. Kostnaður vegna ákvörðunarinnar og óhagkvæmni eru í lágmarki við N* á mynd C, og verður því hagkvæmast að láta N*/N hluta taka ákvörðun, en minnihlutinn verður síðan að hlíta þeirri ákvörðun.

Þegar ákvörðunarreglur eru eins og hér hefur verið skýrt frá, er hætta á, að meirihlutinn misnoti aðstöðu sína og níðist á minnihlutanum, en slíkt leiðir til sóunar með tilliti til þjóðarhags. Hægt er að minnka sóun, sem ákvörðunarreglur geta haft í för með sér, með því að setja fjármálareglur. Skattlagning tekna er fjármálaregla. Hún kemur í veg fyrir hið svokallaða „free-rider"-vandamál, sem að framan er getið. Skattlagning minnkar einnig sóun, sem getur stafað af ákvörðunarreglunni um yfirráð meirihlutans,

þ. e. svigrúm meirihlutans til að níðast á minnihlutanum er minnkað.

Þegar ákvörðun meirihlutans á að ráða, er líklegast, að vilji mið-(median)-kjósandans ráði, þar eð ekki fæst meirihluti fyrr. Sú staða getur þó einnig komið upp, að meirihluti náist ekki, verður það, þegar val (preference) manna gengur á misvíxl. Þegar sú er raunin, skiptir máli, í hvaða röð er kosið um tillögurnar. Dæmi: Þrír kjósendur, K1, K2, K3, eiga að velja á milli þriggja kosta, A, B, C. Val þeirra er eftirfarandi:

	K1	K2	K3
Val 1	A	B	C
Val 2	B	C	A
Val 3	C	A	B

Hér fæst ekki meirihluti fyrir neinni tillögu. Sé fyrst kosið milli A og B, vinnur A, en sé síðan kosið milli A og C, þá vinnur C. Áætlað hefur verið, að líkurnar fyrir því, að meirihluti náist ekki, nálgist 9%, þegar kjósendahópur er stór.

Jafnvel þótt meirihluti sé fyrir hendi, er ekki víst, að sú tillaga nái fram að ganga. Það gerist einungis, sé hver tillaga borin upp gegn annarri.

	K1	K2	K3	K4	K5
Val 1	A	B	C	D	A
Val 2	E	E	E	E	E
Val 3	B	C	D	A	B
Val 4	C	D	A	B	C
Val 5	D	A	B	C	D

Ef kosið er um allar tillögurnar í einu, verður A ofan á, þótt val E sé vilji meirihlutans.

Ráði vilji meirihlutans, næst fullkomin hagkvæmni ekki, nema val manna dreifist „symmetriskt" í kringum val miðkjósandans. Ef jaðarnytsemd miðkjósandans er minni en meðalnytsemd alls þjóðfélagsins, verður umfang hins opinbera of lítið. Ef jaðarnytsemd miðkjósandans er hins vegar meiri en meðalnytsemd alls þjóðfélagsins, verður umfang hins opinbera of stórt.

Gera má ráð fyrir, að val dreifist „symmetriskt" í kringum val miðkjósandans, ef gæði snerta alla jafnt. Tvær höfuðorsakir eru fyrir því, að val dreifist ekki „symmetriskt". Í fyrsta lagi getur jaðarnytsemd manna verið ólík. Sennilegt er, að þeir, sem búa nálægt almenningsgarði, telji hann meira virði en hinir, sem búa fjær. Í öðru lagi getur verið, að skattbyrðin dreifist ekki „symmetriskt".

Samsteypustjórn meirihlutans getur mismunað mönnum með sköttum, með útgjöldum sínum eða hvorum tveggja í einu. Ef meirihlutinn kemur skattbyrðinni yfir á minnihlutann, veldur það því, að jaðarkostnaður meirihlutans verður minni en jaðarkostnaður er með tilliti til þjóðarhags, og útgjöld hins opinbera verði því of mikil. Við slíkar aðstæður hefur tvennt gerzt. Tekjutilfærslur hafa átt sér stað frá minnihlutanum til meirihlutans, þær eru í sjálfu sér ekki óhagkvæmar, heldur sú sóun, sem verður vegna þess, að útgjöld hins opinbera verða of mikil.

Gleggsta dæmið hér á landi um tekjutilfærslur, sem hafa áhrif á ráðstöfun framleiðsluþátta, eru niðurgreiðslur landbúnaðarafurða. Ætla má, að kaup neytandans af þessari vörutegund verði meiri en ella hefði orðið. Kaupi neytandinn ekki niðurgreiddar afurðir, verður hann af þessum tekjutilfærslum. Þess utan eru niðurgreiðslur einungis á fáum tegundum landbúnaðarafurða, og beinir það því bóndanum inn á ákveðnar framleiðslubrautir.

Rangri kjördæmaskipun má kenna um, að bændur hafa haft mikil áhrif hér á landi og þannig viðhaldið niðurgreiðslukerfinu. Skýringin liggur þó ekki einungis í því, heldur er hér einnig um að ræða félagslegt vandamál. Hvað ætti að gera við þá bændur, sem ekki er þörf fyrir, ef reka ætti landbúnað hér á hagkvæman hátt? Félagsleg sjónarmið geta sem sagt

valdið því, að efnahagssjónarmið verða að víkja, og leiðir það til óhagkvæmni.

9.5. Hagkvæmni stórrekstrar, ytri áhrif.

Hér að framan hefur verið rætt um samneyzlu, bæði nauðsynlega og æskilega. Samneyzluútgjöld árið 1968 voru 9.6% af þjóðarframleiðslu, tekjur ríkisins það ár voru 33.9% af þjóðarframleiðslu. Samneyzluútgjöld það ár voru því 28.3% af tekjum ríkisins. Það má því vera ljóst, að ríkið lætur sig fleira skipta en að sjá þegnunum fyrir samneyzlugæðum.

Svo sem fyrr er getið, er stjórnmálalegur ágreiningur um, hvort æskilegra sé, að fyrirtæki séu í ríkis- eða einkaeign. Hagkvæmnisjónarmið mæla hins vegar með því, að við vissar aðstæður hafi ríkið afskipti af framleiðslu, og verður þeirra getið hér.

Hagkvæmni næst, þegar verð vöru er jafnt jaðarkostnaði við framleiðsluna. Fyrirtæki, sem starfar við frjálsa samkeppni, verður því einungis rekið með hagnaði, að jaðarkostnaður sé stígandi.

Ef jaðarkostnaður er fallandi, næst ekki fullkomin hagkvæmni. Fyrirtækið fer annaðhvort á hausinn eða það lagar verð eftir framleiðslunni, en verðið er ekki ákveðið utan frá. Slík eru einkenni einokunar. Sýna má fram á, að einokun leiðir til velferðartaps, auk þess sem hún veldur einkasöluhagnaði. Það hlýtur því að teljast eðlilegt, að ríkið stuðli að því, að fyrirtæki framleiði, þar til að jaðarkostnaður er jafn verði vörunnar. Þessu má koma í kring með þrennu móti: 1. Ríkið styrkir fyrirtækið og leggur síðan á það skatt. 2. Verðmismunun; hún er þó einungis möguleg, ef skipta má neytendum í marga ólíka markaði. 3. Ríkið rekur fyrirtækið og greiðir tapið með almennum sköttum.

Hagur fyrirtækis og þjóðarheildar fara ekki alltaf saman. Mengun veldur ákveðnum kostnaði fyrir þjóðarheildina, sem fyrirtækið tekur ekki tillit til í kostnaðarútreikningum sínum. Á sama hátt geta not þjóðfélagsins af athöfnum eða neyzlu einstaklings verið meiri en honum einum virðist. Almennt er talið, að menntun þegnanna göfgi samfélagið. Því má álykta, að not þjóðfélagsins vegna menntunar eins manns séu meiri en þau not, sem hann sjálfur hefur af henni. Hin svokölluðu ytri áhrif geta þannig bæði verið neikvæð og jákvæð.

Eðlilegt hlýtur að teljast, að þegar um ytri áhrif er að ræða, stuðli ríkið að því, að framleiðslu og neyzlu eða notum sé þannig hagað, að þjóðarhagur sé sem mestur, en ekki einkahagur. Þetta má gera með því að skattleggja fyrirtæki, þannig að kostnaður þess aukist, ef framleiðsla þess hefur neikvæð ytri áhrif, eða í hinu dæminu, sem tekið var, stuðla að því, að menntun sé sem ódýrust, svo að sem flestir geti notið hennar.

Margir telja heppilegra, að ríkið reki hreinlega starfsemi, sem hefur í för með sér ytri áhrif. Ríkinu sé betur treystandi en einstaklingum til að hugsa um þjóðarhag, þó svo að reynt sé að hafa áhrif á einstaklinga með sköttum eða styrkjum. En þetta er þrætuepli stjórnmálanna og verður því látið kyrrt liggja.

Hér mun að lokum drepið á nokkur atriði, sem mæla með afskiptum ríkisvaldsins, án þess að gera nána grein fyrir þeim. Almennt er talið, að ríkið eigi að koma í veg fyrir hringamyndun eða einokun, það mun þó einnig hægt að gera með löggjöf, en einnig með því að yfirtaka fyrirtæki. Sé um óörugga og langtíma fjárfestingu að ræða, er ríkið oft eini aðilinn, sem hefur bolmagn til að taka áhættuna. Ef innheimtukostnaður er svo mikill, að hann borgar sig ekki, er talið hagkvæmara, að ríkið kosti framleiðsluna með almennum sköttum. Að lokum getur framkvæmd krafizt svo mikils fjármagns, að enginn hafi bolmagn til að ráðast í hana nema ríkið. Þessi ástæða er mikilvægari í fámennum þjóðfélögum en annars staðar.

10. Lokaorð.

Svo sem um var getið í upphafi, hefur hér einungis verið tekinn til meðferðar hluti útgjalda opinberra aðilja, en það er þó stærsti hlutinn, og mætti því draga einhverjar ályktanir af því, sem á undan er komið.

Þróun ríkisfjármála virðist vera sú, að um nokkuð stöðugan og jafnan vöxt er að ræða. Á erfiðleikatímum, svo sem árunum 1967 og '68, hækka ríkisútgjöld sem hlutfall af þjóðarframleiðslu, en þó ekki þannig, að um þrephækkun sé að ræða, heldur lækkar hlutfall þetta aftur, þegar erfiðleikar eru afstaðnir. Félagslegar ástæður vega þungt á metunum, þegar orsakir þessarar aukningar eru kannaðar. Þá má einnig nefna breytt og þrengri markmið ríkisvaldsins, en þau eru einnig mörg af félagslegum toga spunnin eins og t. d. byggðastefna.

Fjármál ríkisins hafa hér á landi verið lítið notuð sem hagstjórnartæki. Þegar það hefur verið gert á því tímabili, sem hér hefur verið til athugunar, virðist það eingöngu að verulegu marki, þegar samdrátt-ur er í efnahagslífi. Í góðæri hefur ríkið hins vegar oft á tíðum keppt við einkaaðilja um vinnuafl og þannig aukið á spennu í efnahagslífi. Gera má ráð fyrir, að aðgerðir, sem miða að því að draga úr eða stöðva hagsveifluna, þegar hún er á uppleið, séu yfirleitt óvinsælar. Svo virðist sem stjórnmálamenn veigri sér við að taka slíkar ákvarðanir. Það er t. d. talið stjórnmálalega illframkvæmanlegt að afgreiða fjárlög, sem gera ráð fyrir greiðsluafgangi.

Vissulega eru nokkrir þættir, sem sjálfkrafa draga úr hagsveiflunni, hinir svonefndu sjálfvirku jafnarar. Stighækkandi skattar eru þessarar tegundar. Hér á landi, þar sem skattar eru greiddir eftir á, er hins vegar hætt við, að þeir gegni ekki þessu hlutverki, heldur þvert á móti auki á sveifluna. En hvort sem það er eða ekki, þá eru þessi áhrif aldrei fullkomin og því nauðsynlegt, að ríkið grípi til annarra ráðstafana til að jafna hagsveifluna. Svo virðist hins vegar sem forðazt sé að gera óvinsælar ráðstafanir, fyrr en í óefni er komið.

Hagfræðikenningar um umfang og afskipti ríkisins eru flestar byggðar á því, að stjórnmálamenn hafi það markmið að ná hámarksvelferð fyrir þjóðfélagið. Fjárlagagerð hér á landi er allfjarri því að vera gerð eingöngu út frá efnahagslegum

Viðauki

	1.		2.		3.	
1958	58.5	6.0%	128.9	13.1%	86.8	8.8%
1959	64.3	5.4%	149.4	12.5%	101.0	8.5%
1960	76.0	4.8%	176.4	11.2%	266.5	16.9%
1961	81.6	5.2%	193.1	12.3%	323.8	20.6%
1962	101.5	5.5%	241.5	13.0%	359.6	19.4%
1963	124.3	5.4%	334.5	14.6%	434.1	18.9%
1964	153.2	4.7%	426.6	13.0%	581.0	17.6%
1965	183.3	4.8%	521.3	13.6%	616.2	16.5%
1966	224.7	5.1%	597.8	13.6%	714.3	16.1%
1967	249.5	4.7%	714.0	13.4%	891.9	16.7%
1968	349.2	6.0%	905.9	15.5%	984.7	16.9%
1969	341.5	5.3%	1.129.5	17.4%	1.468.5	22.7%
1970	434.8	5.1%	1.524.8	17.8%	1.776.6	20.8%
1971	548.9	4.6%	2.177.4	18.4%	2.584.5	21.8%
1972	989.8	5.8%	2.793.6	16.4%	5.160.8	30.0%
1973	1.306.6	5.8%	3.831.1	16.4%	7.473.1	32.1%

sjónarmiðum, stjórnmálaleg áhrif mega sín meira í þeim efnum. Það er hins vegar ljóst, að stjórnmálalegu þættirnir hafa hingað til gengið í þá átt að auka ríkisútgjöld, hvort sem það virðist hagkvæmt hverju sinni eða ekki. Þá er það einnig staðreynd, að hinir ýmsu hagsmunahópar í þjóðfélaginu beita miklum þrýstingi. Svo virðist sem stjórnmálamenn láti oft á tíðum undan slíkum þrýstingi, en láti hins vegar annað sitja á hakanum, án þess að upplýst sé, hvort slíkt leiðir til aukinnar velferðar í þjóðfélaginu.

Eðlilegt virðist að draga þá ályktun af því, sem hér hefur verið sagt og athugað, að aðrar hvatir liggi ofar og hafi meiri áhrif á gerðir stjórnmálamanna en hagkvæmni. Hitt er svo annað mál, að til langs tíma getur verið stefnt að hámarksvelferð, en það markmið liggur nokkuð djúpt og því miður erfitt að greina í daglegum ákvörðunum stjórnmálamanna, sérstaklega þó ef leiðir að þessu markmiði hafa í för með sér tímabundna erfiðleika fyrir kjósendur.

Svo sem getið er voru iðgjöld einstaklinga til almannatrygginga afnumin 1972, en tryggingarnar fjármagnaðar í þeim mun meira mæli með almennum sköttum. Árið 1971 námu iðgjöldin 21% af því fé, sem rann frá ríkinu til almannatrygginga. Sé gert ráð fyrir, að sömu hlutföll hefðu haldizt, hefði hlutur trygginga í ríkisútgjöldum, eins og þau eru skilgreind hér, verið 23.9% árið 1972 og 25.32% 1973.

HEIMILDASKRÁ

R. A. Musgrave: The Theory of Public Finance, útg. 1959, McGraw-Hill.

A. Lindbeck: Blandekonomi i omvandling, útg. 1959 í Stokkhólmi.

R. E. Wagner: The Public Economy, útg. 1973 í Chicago.

J. Johansen: Offentlig ökonomikk, útg. 1970 í Osló.

A. Peacock og *J. Wisman:* The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, útg. 1967 í London.

A. Down: Economic Theory of Political Action in Democracy. Birt í Journal of Political Economy, útg. 1957.

P. Samuelson: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. Birt í Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, útg. nóv. 1955.

J. E. Freund: Modern Elementary Statistics, útg. 1967 í New Jersey.

Nefnd um tekjuöflun ríkisins: Skýrsla til fjármálaráðherra, nóv. 1973.

Fjárlaga- og hagsýslustofnun: Greinargerð um þróun ríkisfjármála 1958—1971, maí 1971.

Fjármálatíðindi: 3. hefti 1969, þróun ríkisfjármála síðan 1965, tekið saman af B. M.

Jóhannes Nordal: Ræður, fluttar á aðalfundum Seðlabankans árin 1960—74, birtar í Fjármálatíðindum og skýrslum bankans.

Störf Alþingis

Hér er greint frá störfum 96. löggjafarþings Íslendinga. Fylgir grein þessari skrá yfir lög og ályktanir þess þings svo og aukaþingsins sumarið 1974, sem var 95. löggjafarþing Íslendinga. Greinin er tekin saman af Sigurði G. Thoroddsen.

Reglulegt Alþingi 1974, sem var 96. löggjafarþing Íslendinga, stóð frá 29. október til 21. desember 1974 og frá 27. janúar til 16. maí 1975 eða alls 164 daga.

Haldnir voru samtals 272 þingfundir, þar af 93 í neðri deild, 97 í efri deild og 82 í sameinuðu þingi.

Á þinginu voru lögð fram 149 lagafrumvörp, þar af 74 stjórnarfrumvörp og 75 þingmannafrumvörp. Á milli deilda skiptust frumvörpin þannig, að fyrir neðri deild voru lögð 31 stjórnarfrumvarp, en 52 þingmannafrumvörp. Fyrir efri deild voru lögð 39 stjórnarfrumvörp, en 23 þingmannafrumvörp. Fyrir sameinað þing voru lögð 4 stjórnarfrumvörp.

Alls voru 75 lagafrumvörp afgreidd sem lög frá Alþingi, þar af 59 stjórnarfrumvörp og 16 þingmannafrumvörp. Tólf þingmannafrumvörpum og 1 stjórnarfrumvarpi var vísað til ríkisstjórnarinnar.

Fjórtán stjórnarfrumvörp og 46 þingmannafrumvörp urðu ekki útrædd. Fellt var 1 þingmannafrumvarp.

Á þinginu voru bornar fram 93 þingsályktunartillögur, þar af 79 í sameinuðu þingi, 6 í efri deild og 8 í neðri deild. Þrjátíu og tvær tillögur voru samþykktar sem ályktanir Alþingis, 8 var vísað til ríkisstjórnarinnar, 52 þingsályktunartillögur urðu ekki útræddar og 1 var felld.

Til samanburðar má geta þess, að á síðasta reglulega Alþingi, hinu 94. löggjafarþingi Íslendinga, voru lögð fram 179 lagafrumvörp, og voru 84 afgreidd sem lög frá Alþingi. Þá urðu ályktanir Alþingis 21.

Alls voru bornar fram 97 fyrirspurnir, allar í sameinuðu þingi. Sumar fyrirspurnirnar voru fleiri saman á þingskjali, svo að málatala þeirra var ekki nema 49. Allar þessar fyrirspurnir voru ræddar nema níu.

Þingið fjallaði alls um 295 mál.

Hér á eftir fer skrá yfir öll lög og þær þingsályktunartillögur, sem afgreiddar voru á þinginu, og er vikið stuttlega að efni flestra mála. Þá er þess getið, hvenær afgreiðsla fór endanlega fram af hálfu Alþingis, svo og númers og staðfestingardags laganna.

Einnig eru tekin með þau lög og þær þingsályktunartillögur, sem afgreiddar voru á aukaþinginu sumarið 1974.

Skrá yfir lög, afgreidd á 95. og 96. löggjafarþingi.

Ábyrgðir og lántökur.

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Lög um breyting á lögum nr. 43/16. maí 1974, um happdrættislán ríkissjóðs til að fullgera Djúpveg og opna þannig hringveg um Vestfirði. Happdrættisskuldabréfin að fjárhæð 80 millj. króna skulu gefin út í allt að 3 flokkum á árunum 1974 og 1975, og ákveður fjármálaráðuneytið lánsfjárhæð hvers bréfaflokks, svo og tölu vinninga, fjárhæð þeirra hvers um sig og útdráttardag, en draga ber um þá einu sinni á ári.	4. sept. 1974	86/17. sept. 1974
Lög um lántökuheimildir erlendis. Ríkisstjórninni er heimilt að taka erlent lán að fjárhæð allt að 2.120 millj. króna eða jafnvirði þeirrar fjárhæðar í erlendum gjaldeyri. Skal andvirði lánsins endurlánað eða ráðstafað þannig: 1. Til Framkvæmdasjóðs Íslands, 800 millj. króna 2. Til Landsvirkjunar, vegna virkjunarframkvæmda við Sigöldu, 474 millj. króna 3. Til vegagerðar, 496 millj. króna 4. Til framkvæmda í orkumálum, 350 millj. króna	11. des. 1974	92/11. des. 1974
Lög um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja. Ríkissjóði og stofnunum, er greinir í A-hluta ríkisreiknings, er óheimilt að taka lán eða stofna til skulda erlendis, nema til þess séu heimildir í sérstökum lögum. Innlend lántaka þessara aðila er ennfremur óheimil, nema til komi heimild í sérstökum lögum eða fjárlögum, þó er gerð undantekning varðandi lántökur vegna fasteignakaupa, enda hafi fjármálaráðuneytið samþykkt kaupin. Ríkisfyrirtækjum og sjóðum í ríkiseign, sem getur í B-hluta ríkisreiknings, er óheimilt að stofna til skulda, taka lán eða taka ábyrgð á skuld eða láni, nema til þess sé heimild í sérstökum lögum eða fjárlögum eða fyrir liggi samþykki viðkomandi ráðuneytis og fjármálaráðuneytis.	18. des. 1974	103/31. des. 1974
Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að ábyrgjast lán fyrir Rafveitu Ísafjarðar. Ábyrgðin varðar kaup á dísilrafstöð.	18. des. 1974	104/31. des. 1974
Lög um lántökuheimild fyrir ríkissjóð. Ríkisstjórninni er heimilt að taka lán í Danmörku að upphæð 25,5 millj. danskar krónur, vegna smíða á varðskipi fyrir Landhelgisgæsluna.	13. mars 1975	9/13. mars 1975

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka lán vegna framkvæmda og rekstrar Rafmagnsveitna ríkisins og Vegagerðar ríkisins. Heimildin nær til töku erlends láns að jafnvirði 1.260 millj. króna. Einnig er kveðið á um ráðstöfun lánsfjárins.	15. maí 1975	15/23. maí 1975
Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að ábyrgjast lán fyrir Flugleiðir h. f. Ríkisstjórninni er heimilt, gegn þeim tryggingum sem hún metur gildar og með þeim skilyrðum sem hún ákveður, þ. á m. um hlutafjáraukningu og eftirlit með fjárhagslegum ákvörðunum félagsins, að veita Flugleiðum h. f. sjálfskuldarábyrgð á lánum, sem nema allt að 18,5 millj. bandaríkjadala, enda taki Flugleiðir h.f. lán þessi til kaupa á flugvélum og til að bæta rekstrarfjárstöðu félagsins.	15. maí 1975	16/23. maí 1975

Alþingi.

Lög um breyting á lögum um samkomudag reglulegs Alþingis nr. 3/14. febr. 1967.	5. sept. 1974	84/17. sept. 1974
Lög um breyting á lögum nr. 54/29. maí 1972, um breyting á lögum nr. 115/19. nóv. 1936, um þingsköp Alþingis.	4. nóv. 1974	91/16. nóv. 1974

Dómstólar og réttarfar.

Lög um breyting á lögum nr. 85/23. júní 1936, um meðferð einkamála í héraði.	7. maí 1975	59/16. maí 1975
Lög um breyting á lögum um framsal sakamanna til Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, nr. 7/14. mars 1962. Lög þessi kveða m. a. á um skilyrði fyrir framsali sakamanna.	12. maí 1975	44/20. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 19/11. febr. 1953, um ættleiðingu. 2. málsgr. 1. gr. laganna hljóðar nú svo: Nú ættleiða hjón barn og nægir þá, að annað þeirra sé orðið 25 ára. Þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi, má þó veita leyfi til ættleiðingar, þegar annað hjóna hefur náð 20 ára aldri.	16. maí 1975	58/30. maí 1975

Félagsmál.

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Lög um breyting á lögum nr. 35 frá 29. apríl 1966, um Lánasjóð sveitarfélaga. Skv. lögum þessum eru framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og ríkissjóðs til Lánasjóðsins mörkuð sem ákveðið hlutfall af tekjum Jöfnunarsjóðs.	17. des. 1974	99/31. des. 1974
Lög um veitingu ríkisborgararéttar.	18. des. 1974	102/31. des. 1974
Lög um breyting á lögum nr. 46/16. apríl 1971, um lögsagnarumdæmi Hafnarfjarðarkaupstaðar og um heimild fyrir Hafnarfjarðarkaupstað til að taka eignarnámi landspildu í Hafnarfirði.	20. des. 1974	110/31. des. 1974
Lög um trúfélög. Í lögum þessum segir, að menn eigi rétt á að stofna trúfélög, og sé hverjum manni frjálst að iðka trú sína og þjóna guði, einn eða í félagi með öðrum, með þeim hætti, er best á við sannfæringu hvers eins. Eigi má þó kenna eða fremja neitt, sem er gagnstætt góðu siðferði og allsherjarreglu. Þeir, sem orðnir eru 16 ára að aldri, geta tekið ákvörðun um inngöngu í trúfélag eða úrsögn úr trúfélagi. Barn, fætt í hjónabandi, skal frá fæðingu talið heyra til sama trúfélagi og foreldrar þess. Heimilt er að stofna trúfélag utan þjóðkirkjunnar, án þess að skylt sé að tilkynna stjórnvöldum stofnun þess eða starfsemi. Með lögum þessum falla úr gildi lög um utanþjóðkirkjumenn, nr. 4/1886, og lög nr. 6/1904, um breyting á þeim lögum.	17. apríl 1975	18/30. apríl 1975
Lög um breyting á lögum nr. 8/1972, um tekjustofna sveitarfélaga. Lög þessi kveða m. a. á um heimild til sveitarstjórna að lækka eða fella niður fasteignaskatt af fasteignum, sem einvörðungu eru notaðar til tómstundaiðju, sem viðurkennd er af viðkomandi sveitarstjórn.	10. maí 1975	30/23. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 51 frá 16. maí 1974, um gatnagerðargjöld.	10. maí 1975	31/23. maí 1975
Lög um veitingu ríkisborgararéttar.	14. maí 1975	20/20. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 29/29. apríl 1963, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.	14. maí 1975	21/23. maí 1975

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Lög um breyting á lögum nr. 72/1. júní 1972, um breyting á lögum nr. 30/12. maí 1970, um Húsnæðismálastofnun ríkisins.	14. maí 1975	23/23. maí 1975
Fjárhæð sú, sem Húsnæðismálastjórn er heimilt að verja árlega til lánveitinga til kaupenda eldri íbúðarhúsa og til endurbóta á eigin húsnæði öryrkja, er aukin úr 80 millj. króna í 160 millj. króna.		
Lög um breyting á mörkum lögsagnarumdæma Reykjavíkur og Kópavogs.	14. maí 1975	38/27. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 73/25. nóv. 1952, um tilkynningar aðsetursskipta.	16. maí 1975	46/27. maí 1975
Fjármál og efnahagsmál.		
Lög um tímabundnar ráðstafanir til viðnáms gegn verðbólgu.	22. ágúst 1974	75/22. ágúst 1974
Aðalefni laganna er, að fram til 30. september 1974 megi ekki hækka verð vöru eða þjónustu eða endurgjald fyrir afnot af fasteign eða lausafé frá því, sem það var 22. maí 1974, nema að fengnu samþykki réttra yfirvalda. Verðlagsuppbót á laun haldist óbreytt fram til 30. sept. 1974, svo og laun bónda og verkafólks hans. Almennt fiskverð haldist einnig óbreytt til sama tíma. Þá er einnig kveðið á um verðtryggingu vissra útlána fjárfestingarlánasjóða og að ríkisstjórnin taki endanlega ákvörðun um lánskjör fjárfestingarlánasjóða að fengnum tillögum Seðlabanka Íslands og Framkvæmdastofnunar ríkisins.		
Lög um ráðstafanir vegna ákvörðunar Seðlabanka Íslands um breytingu á gengi íslenskrar krónu.	30. ágúst 1974	78/30. ágúst 1974
Lög þessi fjalla um, á hvern hátt skuli tollafgreiða vöru og greiða fyrir gjaldeyri vegna útfluttra sjávarafurða í sambandi við gengisbreytinguna.		
Lög um breyting á lögum nr. 10/22. mars 1960, um söluskatt, sbr. lög nr. 7/1963, lög nr. 76/1967 og lög nr. 10/1974, um skattkerfisbreytingu.	5. sept. 1974	85/17. sept. 1974
Lög um innheimtu ýmissa gjalda með viðauka.	9. des. 1974	94/23. des. 1974
Lög um breyting á lögum nr. 14/15. mars 1965, um launaskatt.	14. des. 1974	95/23. des. 1974
Lög þessi kveða á um hækkun almenns launaskatts í 3½% af greiddum vinnulaunum. Renni 2% í Byggingar-		

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
sjóð ríkisins sem stofnfjárframlag, en 1½% í ríkissjóð. Byggingarsjóður ríkisins greiðir til ríkissjóðs 1% af hluta sjóðsins af innheimtum launaskatti skv. lögum þessum vegna kostnaðar við framkvæmd laganna. Lögin öðlast gildi 1. jan. 1975 og gilda til loka þess árs.		
Lög um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana.	18. des. 1974	97/31. des. 1974
Óheimilt er að fjölga föstum starfsmönnum í þjónustu ríkisins eða ríkisstofnana nema að fengnu samþykki ráðninganefndar ríkisins, en hana skipa þrír menn, formaður fjárveitingarnefndar, einn skipaður af ríkisstjórninni og einn af fjármálaráðherra, og er hann formaður nefndarinnar. Óheimilt er að láta starfsmenn starfa í þjónustu ríkisins eða ríkisstofnana, nema fjárveiting eða heimild til launagreiðslu sé fyrir hendi. Vilji stofnun, sem lög þessi taka til, auka við húsnæði sitt, þá skal það borið undir ráðninganefnd ríkisins.		
Fjárlög fyrir árið 1975.	21. des. 1974	111/31. des. 1974
Heildartekjur skv. greiðsluyfirliti ríkissjóðs eru áætlaðar 47.627 millj. króna og tekjur umfram gjöld 400 millj. kr. Halli á lánabreytingum áætlast 271 millj. kr. og greiðsluafgangur því um 129 millj. kr. Stærstu tekjuliðir eru skattar af seldum vörum og þjónustu 23.473 millj. kr., gjöld af innflutningi 12.283 millj. kr., tekjuskattur 6.894 millj. kr. Stærstu gjaldaliðir eru til heilbrigðis- og tryggingarmála 15.898 millj. kr., menntamála 7.995 millj. kr. og samgöngumála 5.724 millj. kr.		
Lög um ráðstafanir vegna ákvörðunar Seðlabanka Íslands um breyting á gengi íslenskrar krónu.	13. febr. 1975	2/13. febr. 1975
M. a. er kveðið á um, á hvern hátt skuli tollafgreiða vöru og greiða fyrir gjaldeyri vegna útfluttra sjávarafurða í sambandi við gengisbreytinguna.		
Lög um ráðstafanir vegna snjóflóða í Norðfirði og fjáröflun til Viðlagasjóðs.	28. febr. 1975	5/28. febr. 1975
Stofna skal til bráðabirgða sérstaka deild við Viðlagasjóð vegna snjóflóðanna, er féllu í Norðfirði 20. des. 1974. Deildin hefur það hlutverk: 1. að bæta tjón af völdum snjóflóðanna í Norðfirði; 2. að greiða kostnað við björgun verðmæta og hreinsun rústa og athafnasvæða og 3. að stuðla að endurbyggingu atvinnufyrirtækja, sem eyðilögðust eða skemmdust í snjóflóðunum. Leggja skal á 2% viðlagagjald á söluskattsstofn. Tekjur af þessu skiptast þannig, að 32% renna til Norðfjarðardeildar, en 68% til Viðlagasjóðs vegna eldgossins í Vestmannaeyjum. Stjórn Viðlagasjóðs er heimilt í sam-		

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
ráði við stjórn Bjargráðasjóðs að bæta tjón, sem orðið hafa af náttúruhamförum eða verða annars staðar á landinu.		
Lög um ráðstafanir til að draga úr áhrifum olíuverðhækkana á hitunarkostnað íbúða o. fl.	28. febr. 1975	6/28. febr. 1975
Leggja skal 1% gjald á söluskattsstofn, á tímabilinu frá 1. mars 1975 til 29. febr. 1976, og þeim tekjum ráðstafað til þess að draga úr áhrifum verðhækkunar á olíu til hitunar íbúðarhúsnæðis og hraða hitaveitu- og raforkuframkvæmdum vegna hitunar íbúða.		
Lög um ráðstafanir í efnahagsmálum og fjármálum til þess að stuðla að jafnvægi í þjóðarbúskapnum og treysta undirstöðu atvinnu og lífskjara.	26. apríl 1975	11/28. apríl 1975
Í lögum þessum er m. a. kveðið á um heimild til lækkunar ríkisútgjalda, allt að 3.500 millj. kr., breytingu á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, tekjustofna sveitarfélaga, almannatryggingar og tollskrá. Þá eru ákvæði um flugvallargjald, skyldusparnað og lántökuheimildir vegna opinberra framkvæmda og Framkvæmdasjóðs og ráðstöfun lánsfjár og skyldusparnaðar.		
Lög um breyting á lögum nr. 78/1974, um ráðstafanir vegna ákvörðunar Seðlabanka Íslands um breytingu á gengi íslensku krónunnar.	13. maí 1975	47/23. maí 1975
Lög um samþykkt á ríkisreikningnum fyrir árið 1972.	14. maí 1975	40/23. maí 1975
Lög um launajöfnunarbætur, bætur almannatryggginga, verðlagsmál o. fl.	15. maí 1975	13/23. maí 1975
Lög um happdrættislán ríkissjóðs fyrir hönd Vegasjóðs, vegna framkvæmda við Norðurveg og Austurveg.	16. maí 1975	36/23. maí 1975
Ríkissjóður gefur út verðtryggð happdrættisskuldabréf að upphæð allt að 2.000 millj. króna til sölu innanlands á næstu 4 árum. Fjármunir þeir, sem inn koma vegna þessa, skulu renna til Vegasjóðs og skal að ⅔ hlutum varið til Norðurvegar milli Akureyrar og Reykjavíkur og að ⅓ hluta til Austurvegar milli Reykjavíkur og Egilsstaða, um Suðurland.		
Fjáraukalög fyrir árið 1971.	16. maí 1975	49/27. maí 1975

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Fjáraukalög fyrir árið 1972.	16. maí 1975	51/27. maí 1975
Lög um breyting á lögum um verðjöfnun á olíu og bensíni, nr. 34 frá 18. febr. 1953.	16. maí 1975	57/30. maí 1975

Heilbrigðismál.

Lög um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir. Í lögum þessum er m. a. kveðið svo á, að fólki skuli gefinn kostur á ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir. Hefur landlæknir yfirumsjón með framkvæmd slíkrar ráðgjafar og fræðslu. Þá eru einnig ákvæði um, hvenær heimilt sé að framkvæma fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir o. fl.	9. maí 1975	25/22. maí 1975
Lög um breyting á hjúkrunarlögum, nr. 8/13. mars 1974.	10. maí 1975	32/22. maí 1975
Lög um félagsráðgjöf. Lög þessi fjalla um skilyrði þess að geta borið heitið félagsráðgjafi og um skyldur þeirra.	15. maí 1975	41/27. maí 1975

Iðnaður.

Lög um járnblendiverksmiðju í Hvalfirði. Ríkisstjórnin skal beita sér fyrir stofnun hlutafélags, er reisi og reki verksmiðju að Grundartanga í Hvalfirði til framleiðslu á 75% ferrosilikoni og hafi með höndum þá framleiðslu og tengdan atvinnurekstur. Til samvinnu um stofnun eða starfsemi hlutafélags samkvæmt 1. gr. skal ríkisstjórninni heimilt að kveðja hlutafélagið Union Carbide Corporation, New York, og dótturfélög þess fyrirtækis svo og aðra aðila eftir atvikum, sem áhuga hafa á málinu. Þó skal ekki minna en 51% af hlutafé félagsins jafnan vera í eigu ríkisins og stjórn þess skipuð fulltrúum ríkisins að meirihluta, nema samþykki Alþingis komi til. Í lögum þessum eru m. a. heimildarákvæði fyrir ríkisstjórnina að leggja fram 1.980 millj. króna til að eignast 55% af hlutafé í félaginu, ákvæði um skipun stjórnar, skattskyldu, líffræðilega athugun á umhverfi verksmiðjunnar, samstarfsnefnd o. fl.	26. apríl 1975	10/26. apríl 1975
Lög um breyting á lögum nr. 107/1973, um þörungavinnslu við Breiðafjörð.	13. maí 1975	14/23. maí 1975

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Lög um iðnaðarmálagjald. Leggja skal 0,1% gjald, iðnaðarmálagjald, á allan iðnrekstur í landinu, sem af er greitt iðnlánasjóðsgjald, og er gjaldstofn þess sá sami og iðnlánasjóðsgjaldsins. Tekjum af gjaldi þessu skal varið: 1. til starfsemi í þágu iðnaðar samvinnufélaganna, 2. til eflingar lagmetisiðnaðinum, 3. til Félags íslenskra iðnrekenda og Landssambands iðnaðarmanna, sem ráðstafa því til þess að vinna að eflingu iðnaðar og iðnþróunar í landinu.	16. maí 1975	48/27. maí 1975

Landbúnaðarmál o. fl.

Lög um breyting á lögum nr. 52/5. júní 1957, um eyðingu refa og minka.	12. maí 1975	28/23. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 31 frá 1970, um dýralækna. Breyting á umdæmaskiptingu dýralækna.	12. maí 1975	34/23. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 31 frá 1970, um dýralækna. Breyting á umdæmaskiptingu dýralækna.	12. maí 1975	35/23. maí 1975
Lög um heftingu landbrots og varnir gegn ágangi vatna. Í hverri sýslu skal starfa matsnefnd, skipuð fulltrúa Búnaðarfélags Íslands og Vegagerðar ríkisins, sem skal fylgjast með landbroti og hættu á landspjöllum af völdum vatna. Landbúnaðarráðherra hefur yfirstjórn mála samkvæmt lögum þessum, en Vegagerð ríkisins sér um verkfræðilegan undirbúning og byggingu og viðhald mannvirkja. Ríkissjóður greiðir ⅞ hluta kostnaðar, en landeigendur þeir, sem hag hafa, bera ⅛ hluta.	14. maí 1975	43/26. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 17/1965, um landgræðslu. Í lögum þessum eru ýmis ný ákvæði um landgræðslu og m. a. kveðið á um þríþætta starfsemi Landgræðslu ríkisins: 1. sandgræðslu, 2. gróðurvernd og 3. gróðureftirlit.	14. maí 1975	54/26. maí 1975

Menntamál o. fl.

Lög um breyting á lögum nr. 13/13. apríl 1973, um Happdrætti Háskóla Íslands.	12. des. 1974	96/24. des. 1974

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Lög um breyting á lögum nr. 6/1971, um Hótel- og veitingaskóla Íslands.	21. des. 1974	109/31. des. 1974
Lög um breyting á lögum nr. 84/1970, um Háskóla Íslands. Lög þessi kveða m. a. á um störf kennslustjóra, sem forseti Íslands skipar að fengnum tillögum háskólaráðs. Þá er heimildarákvæði um stofnun námsbrauta, er veiti sérhæfða menntun, er leiði til háskólaprófs, þegar svo stendur á, að náminu verður ekki komið fyrir innan háskóladeilda.	5. febr. 1975	3/17. febr. 1974
Lög um breyting á útvarpslögum, nr. 19/1971. Útvarpsráð skal kosið hlutfallskosningu á Alþingi eftir hverjar alþingiskosningar.	27. febr. 1975	8/12. mars 1975
Lög um launasjóð rithöfunda. Stofna skal á vegum ríkisins leiklistarskóla, og er heiti sjóðsins skal vera 21,7 millj. króna og greiðast úr ríkissjóði. Ár hvert skal sjóðnum ætluð fjárveiting eigi lægri en fyrrgreind fjárhæð og endurskoðuð ár hvert með tilliti til breytinga á byrjunarlaunum menntaskólakennara. Rétt til greiðslu úr sjóðnum hafa íslenskir rithöfundar og höfundar fræðirita. Þá er og heimilt að greiða fyrir þýðingar á íslensku.	12. maí 1975	29/20. maí 1975
Lög um Sjóvinnuskóla Íslands. Heimilt er að stofna farskóla, sem heitir Sjóvinnuskóli Íslands. Í lögunum greinir nánar frá markmiði skólans, inntökuskilyrðum og stjórn.	12. maí 1975	33/23. maí 1975
Lög um Leiklistarskóla Íslands. Stofna skal á vegum ríkisins leiklistarskóla, og er heiti hans Leiklistarskóli Íslands. Hlutverk hans er að þroska leiklistarhæfileika nemenda og þjálfa þá til leiklistarstarfa. Þetta er þriggja vetra skóli. Nánar er í lögunum kveðið á um stjórn skólans o. fl.	14. maí 1975	37/26. maí 1975
Lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla. Veita skal úr ríkissjóði og viðkomandi sveitarfélagi styrk, er nemi launagreiðslum skólastjóra og kennara, til þeirra tónlistarskóla, er fullnægja skilyrðum þeim, sem sett eru í lögum þessum.	15. maí 1975	22/23. maí 1975
Lög um breyting á þjóðminjalögum, nr. 52/1969. Stofna skal húsafriðunarsjóð, er veitir styrki til viðhalds og endurbóta húsa, húshluta og annarra mannvirkja, sem að dómi húsafriðunarnefndar hafa menningarsögulegt gildi, og stuðla að friðun húsa. Kveðið er á um tekjur sjóðsins og stjórn.	15. maí 1975	42/26. maí 1975

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Lög um hússtjórnarskóla.	15. maí 1975	53/26. maí 1975
Hlutverk hússtjórnarskóla er að veita verklega og bóklega menntun í hagnýtum greinum heimilisfræða og búa nemendur m. a. undir umönnun heimilis, störf og þjónustu í hússtjórnargreinum og félagsmálum og framhaldsnám í æðri skólum. Starfstími er 28—36 vikur. Kveðið er á um inntökuskilyrði, námsgreinar, stjórn, réttindi kennara til orlofs o. fl. Þá er einnig mælt fyrir um stofnun 36 vikna handíðaskóla, þegar fé er veitt til þess á fjárlögum.		
Lög um Hússtjórnarkennaraskóla Íslands.	16. maí 1975	26/23. maí 1975
Hússtjórnarkennaraskóli Íslands skal annast menntun hússtjórnarkennara og matráðsmanna. Þetta er þriggja ára skóli og námstími 110—120 vikur. Greint er frá inntökuskilyrðum, námsgreinum, stjórn, réttindum kennara til orlofs o. fl.		

Orkumál.

Lög um verðjöfnunargjald af raforku.	5. sept. 1974	83/17. sept. 1974
Greiða skal 13% verðjöfnunargjald í Orkusjóð af seldri raforku á síðasta stigi viðskipta, og skal gjaldinu varið til að bæta fjárhag Ragmagnsveitna ríkisins. Lög þessi, sem gilda frá 1. okt. 1974 til 31. des. 1975, kveða einnig á um fleiri ráðstafanir til að styrkja fjárhag Rafmagnsveitna ríkisins, svo og um skipan stjórnar hennar. Úr gildi eru felld lög nr. 96/1965 og lög nr. 17/1970.		
Lög um Hitaveitu Suðurnesja.	18. des. 1974	100/31. des. 1974
Ríkissjóður og sjö sveitarfélög á Suðurnesjum skulu setja á stofn hitaveitufyrirtæki, er nefnist Hitaveita Suðurnesja. Eignarhluti ríkissjóðs skal vera 40%, en sveitarfélaganna samtals 60%. Eignaraðilar leggja fram sem stofnframlag samtals 50 millj. króna, og ríkisstjórninni er heimilt að ábyrgjast lán, er Hitaveita Suðurnesja tekur, að fjárhæð kr. 2.000 millj. króna. Þá eru ákvæði um stjórn hitaveitunnar, eignarnámsheimild o. fl.		
Lög um virkjun Bessastaðaár í Fljótsdal.	19. des. 1974	105/31. des. 1974
Ríkisstjórninni er heimilt að fela Rafmagnsveitum ríkisins að reisa og reka allt að 32 megawatta vatnsaflsstöð við Bessastaðaá í Fljótsdal í N.-Múlasýslu. Ríkisstjórninni er heimilt vegna virkjunaraðilans að taka		

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
eða ábyrgjast lán allt að 2.000 millj. króna til greiðslu stofnkostnaðar við mannvirkin. Heimilt er ráðherra að semja við sveitarfélög á Austurlandi, ef þau óska eftir að gerast aðilar að virkjuninni.		

Samgöngumál.

Lög um fjáröflun til vegagerðar.	5. sept. 1974	79/6. sept. 1974
Greiða skal sérstakt innflutningsgjald: 1. bensíngjald, og nemur það kr. 16 af hverjum lítra; 2. gúmmígjald af hjólbörðum og gúmmíslöngum, og nemur það kr. 45 af hverju kg. Af bifreiðum, sem nota annað eldsneyti en bensín, skal frá og með árinu 1975 greiða í þungaskatt kr. 42.000 fyrir bifreiðir allt að 2000 kg að þyngd, en auk þess kr. 1.500 fyrir hver full 100 kg umfram 2000 kg af þyngri bifreiðum. Tekjum skv. lögum þessum skal einungis varið til vegagerðar samkvæmt vegaáætlun. Kveðið er nánar á um innheimtu þessara gjalda, ökumæla o. fl.		
Lög um breyting á vegalögum, nr. 80/10. júlí 1973.	15. maí 1975	27/23. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 30 frá 1941, um fjarskipti.	16. maí 1975	24/23. maí 1975
Heimilt er að ákveða í reglugerð, að þeir, sem hljóta uppbót á elli- og örorkulífeyri, verði undanþegnir afnotagjöldum af síma.		

Sjávarútvegur og siglingar.

Lög um breyting á lögum nr. 97/27. des. 1973, um löndun á loðnu til bræðslu.	19. des. 1974	98/31. des. 1974
Lög um ráðstafanir í sjávarútvegi og um ráðstöfun gengishagnaðar.	19. des. 1974	106/31. des. 1974
Lög um breyting á lögum nr. 22/1973, um breyting á lögum um rannsóknir í þágu atvinnuveganna, nr. 64/1965.	19. des. 1974	107/31. des. 1974
Lög um framleiðslueftirlit sjávarafurða.	19. des. 1974	108/31. des. 1974
Sameina skal starfsemi Fiskmats ríkisins og Síldarmats ríkisins í einni ríkisstofnun, er bera skal nafnið „Framleiðslueftirlit sjávarafurða", en fyrrgreindar tvær stofnanir þar með lagðar niður. Stofnun þessi heyrir undir sjávarútvegsráðherra, skal hafa eftirlit með eða meta allan fisk, krabbadýr og skeldýr, sem veidd eru úr sjó, svo og meðferð, flutningi, geymslu og vinnslu þeirra. Ákvæði eru um deildaskiptingu stofnunarinnar, stjórn, starfsmenn o. fl.		

	Samþykkt af Alþingi	*Lög nr. og dags.*
Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að staðfesta fyrir Íslands hönd samþykkt um alþjóðareglur til að koma í veg fyrir árekstra á sjó, 1972.	12. febr. 1975	7/26. febr. 1975
Lög um samræmda vinnslu sjávarafla og veiðar, sem háðar eru sérstökum leyfum. Sjávarútvegsráðuneytið getur samkvæmt lögum þessum sett reglur, er varða samræmingu milli vinnslugetu og veiðiheimilda til rækju- og skelfiskveiða.	14. apríl 1975	12/25. apríl 1975
Lög um breyting á lögum nr. 108/31. des. 1974, um Framleiðslueftirlit sjávarafurða.	26. apríl 1975	19/9. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 72/28. maí 1969, um Verðjöfnunarsjóð fiskiðnaðarins.	13. maí 1975	45/23. maí 1975
Lög um ráðstöfun gengismunar í þágu sjávarútvegsins skv. lögum nr. 2/1975 og um ráðstafanir vegna hækkunar brennsluolíuverðs til fiskiskipa.	14. maí 1975	55/27. maí 1975
Tryggingamál.		
Lög um breyting á lögum nr. 20/8. mars 1954, um vátryggingarsamninga.	7. maí 1975	50/18. maí 1975
Lög um Viðlagatryggingu Íslands. Setja skal á fót stofnun, er hafi það hlutverk að tryggja gegn tjóni af völdum náttúruhamfara. Nefnist hún Viðlagatrygging Íslands og skal tryggja gegn beinu tjóni af völdum eldgosa, jarðskjálfta, skriðufalla, snjóflóða og vatnsflóða. Vátryggingarfjárhæðir skulu vera hinar sömu og brunatryggingarfjárhæðir á hverjum tíma og árleg iðgjöld 0,25% af vátryggingarfjárhæð. Eigin áhætta vátryggðs skal vera 5% af hverju tjóni, þó eigi lægri fjárhæð en kr. 100.000. Vátryggingarskyldar eru allar húseignir og lausafé eftir nánari fyrirsögn laganna. Kveðið er á um stjórn stofnunarinnar, bótaskyldu o. fl. Viðlagatrygging Íslands skal taka við eignum og skuldum Viðlagasjóðs hinn 1. janúar 1977. Lög þessi taka gildi 1. sept. 1975.	14. maí 1975	52/27. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 67 frá 20. apríl 1971, um almannatryggingar. Samkvæmt lögum þessum taka slysatryggingar einnig til íþróttafólks.	16. maí 1975	39/27. maí 1975
Lög um breyting á lögum nr. 57/27. apríl 1973, um atvinnuleysistryggingar (fæðingarorlof). Konur, sem forfallast frá vinnu vegna barnsburðar, njóta atvinnuleysisbóta í 90 daga samtals.	16. maí 1975	56/27. maí 1975

Þingsályktunartillögur.

Þingsályktun um landgræðslu- og gróðurverndaráætlun til minningar um 1100 ára búsetu þjóðarinnar í landinu.

(Samþykkt á Alþingi 28. júlí 1974).

Alþingi ályktar, að á árunum 1975—79, að báðum árum meðtöldum, skuli framkvæma eftirfarandi áætlun um landgræðslu og gróðurvernd til minningar um 1100 ára búsetu þjóðarinnar í landinu og verja til þess ríkisfé í samræmi við hana:

	millj. kr.
1. Landgræðsla ríkisins: Stöðvun sandfoks, jarðvegs- og gróðureyðingar. Gróðurvernd og landgræðsla	700
2. Skógrækt ríkisins: Skóggræðslukönnun, skógvernd og skógrækt	170
3. Rannsóknarstofnun landbúnaðarins: Rannsóknir á nýtingu beitargróðurs, aðrar tilraunir og gróðurkortagerð	80
4. Annað: Ráðstafanir til bættrar landnýtingar og stuðningur við fræðslustarf samtaka áhugamanna	50
	1000

Árlegar fjárveitingar af ríkisfé til áætlunar þessarar miðist við, að hún haldi núverandi framkvæmdagildi sínu hliðstætt því, sem gildir um jarðræktarframlög samkvæmt 12. gr. jarðræktarlaga, og að áætlunin komi til framkvæmda í jöfnum árlegum áföngum á árunum 1975—79. Fjárveitingar til áætlunarinnar skulu ekki blandast saman við venjulegar fjárveitingar til þeirra málaflokka, sem áætlunin tekur til, og ekki rýra þær.

Landbúnaðarráðherra setur á fót samstarfsnefnd til þess að efla samvinnu þeirra stofnana, sem hafa með höndum framkvæmd áætlunar þessarar. Ráðherra skipar formann nefndarinnar að eigin vali, en aðrir nefndarmenn verði þessir: Landgræðslustjóri, búnaðarmálastjóri, skógræktarstjóri og framkvæmdastjóri Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins.

Þingsályktun um samþykki til frestunar á fundum Alþingis samkvæmt 23. gr. stjórnarskrárinnar.

(Samþykkt á Alþingi 20. des. 1974).

Alþingi ályktar að veita samþykki til þess, að fundum þingsins verði frestað frá 20. desember 1974 eða síðar, ef henta þykir, enda verði það kvatt saman á ný eigi síðar en 27. janúar 1975.

Þingsályktun um heimild fyrir ríkisstjórnina til að fullgilda samninginn um alþjóðastofnun fjarskipta um gervihnetti (INTELSAT).

(Samþykkt á Alþingi 27. janúar 1975).

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni að fullgilda fyrir Íslands hönd samninginn um alþjóðastofnun fjarskipta um gervihnetti (INTELSAT), sem undirritaður var fyrir Íslands hönd í Washington hinn 14. febrúar 1972.

Þingsályktun um stækkun Áburðarverksmiðju ríkisins.

(Samþykkt á Alþingi 15. apríl 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta nú þegar gera könnun á því, hvort ekki sé tímabært að hefjast þegar handa um stækkun Áburðarverksmiðju ríkisins í Gufunesi, þannig að hún geti sem allra fyrst fullnægt þörf landsmanna fyrir framleiðsluvörur verksmiðjunnar. Ennfremur verði gerð könnun á því, hvort ekki komi til greina stækkun verksmiðjunnar með útflutning áburðar fyrir augum. Ef könnun þessi leiðir það í ljós, að stækkun verksmiðjunnar sé þjóðhagslega hagkvæm, felur Alþingi ríkisstjórn að láta semja og leggja fram á Alþingi frumvarp um stækkun verksmiðjunnar. Könnun þessari verði hraðað svo sem frekast er kostur, þannig að niðurstöður hennar liggi fyrir, áður en þeirri raforku, sem tiltæk verður í landinu í nánustu framtíð, er ráðstafað til annarra greina orkufreks iðnaðar.

Þingsályktun um öryggisbúnað flugvalla.
(Samþykkt á Alþingi 7. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta nú þegar gera athugun á því, hvernig komið verði upp á sem skemmstum tíma nauðsynlegum öryggisbúnaði á flugvöllum landsins.

Þingsályktun um landmælingastjórn ríkisins.
(Samþykkt á Alþingi 7. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta semja frumvarp til laga um landmælingastjórn ríkisins. Til þess að semja frumvarpið skal ríkisstjórnin skipa nefnd fimm manna. Skal einn tilnefndur af Rannsóknaráði ríkisins, einn af Dómarafélagi Íslands, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn af Verkfræðingafélagi Íslands. Formaður nefndarinnar skal skipaður án tilnefningar. Með samningu frumvarpsins skal m. a. að því stefnt, að undir landmælingastjórn heyri stjórnun þríhyrningamælinga á Íslandi og hæðarmerkjakerfisins, kortamælingar og kortaútgáfa ríkisstofnana, lóða-, lands- og jarðamarkamælingar. Nefndin hraði svo störfum, að frumvarp um þetta efni verði lagt fyrir næsta reglulegt Alþingi. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Þingsályktun um nefndarskipan um áfengismál.
(Samþykkt á Alþingi 7. maí 1975).

Alþingi ályktar að kjósa nú þegar nefnd manna, er hafi það verkefni að gera úttekt á stöðu áfengismála í dag, sérstaklega með tilliti til hrikalegra afleiðinga af ofneyslu áfengis, sem hvarvetna blasa við. Nefndin skal leitast við að gera tillögur til úrbóta, hún skal hraða störfum sem mest og leggja bráðabirgðaálit og tillögur fyrir þingflokkana á næsta reglulega Alþingi. Nefndin skal skipuð 5 mönnum eftir tilnefningu hvers þingflokks.

Þingsályktun um atvinnumál aldraðra.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa í samráði við aðila vinnumarkaðarins frumvarp til laga um atvinnumál aldraðra, og verði að því stefnt, að allir 67 ára og eldri, sem til þess hafa þrek og vilja, geti átt kost á atvinnu við sitt hæfi.

Þingsályktun um endurskoðun laga nr. 63 frá 12. maí 1970, um skipan opinberra framkvæmda.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta endurskoða rækilega núgildandi lög um skipan opinberra framkvæmda. Sérstakt samráð skal haft við Samband íslenskra sveitarfélaga um endurskoðun þessa. Ríkisstjórnin skal leggja fram á næsta þingi lagafrumvarp um þetta efni, ef athugun leiðir í ljós, að tilefni sé til.

Þingsályktun um viðbrögð gegn hugsanlegum hafískomum að Norðurlandi.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta kanna afleiðingar truflana á vöruflutningum til byggðarlaga á Norðurlandi, ef hafís kynni að leggjast þar að landi, og gera áætlun um, hvernig bregðast skuli við slíkum vanda.

Þingsályktun um ráðstafanir til sparnaðar á gjaldeyri og eflingu útflutningsstarfsemi.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni, í samráði við samtök iðnaðarmanna, iðnrekenda og iðnverkafólks, að kanna leiðir til þess að hvetja almenning, m. a. í ríkisfjölmiðlum, til aukinna kaupa og neyslu á vörum, sem framleiddar eru í landinu, og jafnframt að leita leiða til þess að auka sölu á íslenskum afurðum erlendis með því að endurskipuleggja utanríkisþjónustuna, samræma og efla starfsemi þeirra aðila, sem fást við sölu íslenskra afurða erlendis.

Þingsályktun um virkjun Suður-Fossár á Rauðasandi í Vestur-Barðastrandarsýslu.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að heimila væntanlegri Vestfjarðavirkjun eða öðrum aðila að virkja Suður-Fossá á Rauða-

sandi í Vestur-Barðastrandarsýslu í allt að 2 MW raforkuveri og leggja þaðan aðalorkuveitu til Patreksfjarðar til tengingar þar við aðalorkukerfi Vestfjarða. Jafnframt er ríkisstjórninni falið að gera nú þegar af sinni hálfu ráðstafanir til, að hraðað verði eins og frekast er unnt framkvæmdum þessum. Stefnt skal að því að ljúka virkjunarframkvæmdum fyrir lok ársins 1976.

Þingsályktun um rannsóknir á snjóflóðum og skriðuföllum.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta fara fram athugun og rannsóknir á snjóflóðum og skriðuföllum.
Áhersla verði lögð á gagnasöfnun og rannsóknir á þessum náttúrufyrirbærum, enn fremur hvort unnt sé að sjá fyrir og hindra snjóflóð og skriðuföll og hvaða vörnum verði við komið. Ríkisstjórnin leggi fyrir Alþingi niðurstöður þessara athugana ásamt tillögum til úrbóta.

Þingsályktun um skipunartíma opinberra starfsmanna.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að taka upp þá reglu við skipun háttsettra opinberra starfsmanna og starfsmanna ríkisstofnana, að skipunartími þeirra verði miðaður við 4—6 ár í senn. Ríkisstjórnin beiti sér fyrir nauðsynlegum lagabreytingum í samræmi við þessa ákvörðun.

Þingsályktun um kaupþing.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að beita sér fyrir því, að sett verði á stofn kaupþing á vegum Seðlabanka Íslands.

Þingsályktun um afnotarétt þéttbýlisbúa af sumarbústaðalöndum.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að hefja undirbúning að því, að skipulögð verði sumarbústaðalönd á ríkisjörðum til afnota fyrir þéttbýlisbúa, og láta semja frumvarp að lögum um þetta efni, sem lagt verði fyrir næsta Alþingi.

Þingsályktun í tilefni af aldarafmæli landnáms Íslendinga í Vesturheimi.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Þar sem á þessu ári er þess minnst, að öld er liðin, frá því að íslenskir landnemar tóku sér varanlega bólfestu í Vesturheimi, ályktar Alþingi að beina því til ríkisstjórnarinnar, að nú þegar verði skipuð þriggja manna nefnd til að gera um það tillögur til hennar, á hvern hátt minnst verði aldarafmælis landnámsins af Íslendinga hálfu, svo og um aukin tengsl hins íslenska þjóðarbrots vestanhafs við heimalandið. Þingsályktun þessi er m. a. fram komin í tilefni af hinum ríka áhuga, er fram kemur hjá vestur-íslendingum til að viðhalda íslensku þjóðerni og menningu og sterkum vilja þeirra til að efla þjóðernisleg tengsl hins íslenska þjóðarbrots við heimalandið.

Þingsályktun um lækkun á byggingarkostnaði.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Í þeim tilgangi að draga úr húsnæðiskostnaði ályktar Alþingi að fela ríkisstjórninni að láta gera nákvæma skýrslu um þann hluta byggingarkostnaðar, sem fólginn er í ýmiss konar gjöldum til ríkisins. Höfð skal hliðsjón af þessari skýrslu við þá endurskoðun aðflutningsgjalda og söluskatts, sem nú fer fram.

Þingsályktun um öryggisþjónustu Landssímans.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að hlutast til um, að Landssíminn geri áætlun um öryggisþjónustu, þannig að fullnægt verði ákvæðum 42. gr. laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 56/1973.

Þingsályktun um staðfestingu á niðurstöðu viðræðna um heimildir færeyinga til fiskveiða við Ísland.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að staðfesta niðurstöðu viðræðna um heimild færeyinga til fiskveiða við Ísland, sem undirrituð var hinn 22. febrúar 1975.
Niðurstaðan er prentuð sem fylgiskjal með ályktun þessari.

Þingsályktun um fullgildingu á samkomulagi um breyting á samstarfssamningi frá 23. mars 1962 milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að veita ríkisstjórninni heimild til þess fyrir Íslands hönd að fullgilda samkomulag um breyting á samstarfssamningi frá 23. mars 1962 milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar, er undirritað var í Kaupmannahöfn 11. mars 1974.

Þingsályktun um rannsókn á byggingu Fljótsdalsvirkjunar.
(Samþykkt á Alþingi 15. maí 1975).

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að hlutast til um, að Orkustofnun ljúki eins fljótt og við verður komið rannsókn á byggingu Fljótsdalsvirkjunar.

Þingsályktun um sérkennslumál.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar, að brýna nauðsyn beri til að gera hið fyrsta ráðstafanir til að bæta úr vöntun á sérkennslu afbrigðilegra barna í grunnskólum landsins. Á það sérstaklega við um skóla landsbyggðarinnar.
Í því skyni skal að því stefnt, að sérstökum starfsmanni innan menntamálaráðuneytisins verði falið könnunar- og skipulagningarstarf á þessu sviði. Sé hann um leið skólastjórum og fræðsluráðum til ráðuneytis og aðstoðar í þessum málum.
Jafnframt skal áhersla lögð á menntun sérkennara við Kennaraháskóla Íslands og námskeið fyrir almenna kennara í kennslu og handleiðslu afbrigðilegra barna.

Þingsályktun um fullgildingu á Félagsmálasáttmála Evrópu.
(Samþykkt á Alþingi 14. maí 1975).

Alþingi ályktar að veita ríkisstjórninni heimild til þess fyrir Íslands hönd að fullgilda Félagsmálasáttmála Evrópu, sem undirritaður var í Torino á Ítalíu 18. október 1961, en sáttmálinn er prentaður sem fylgiskjal með ályktun þessari.

Þingsályktun um dýpkunarskip.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að athuga nú þegar, hvort ekki sé tímabært að efna til kaupa á nýju dýpkunarskipi eða að öðrum kosti leita fyrir sér um leigu á slíku skipi erlendis frá til að leysa úr aðkallandi þörf margra hafna á landinu.

Þingsályktun um nýtingu á áveitu- og flæðiengjum landsins.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta fram fara athugun á því, hvort ekki sé unnt og tímabært að nýta betur en nú er gert áveitu- og flæðiengi landsins til fóðurframleiðslu.

Þingsályktun um athugun á framfærslukostnaði.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar, að ríkisstjórnin skuli fela Hagstofu Íslands að reikna út framfærslukostnað a. m. k. á einum stað í hverjum landsfjórðungi. Þessari athugun verði hraðað, þannig að niðurstöður liggi fyrir við endurskoðun á vísitölugrundvelli.

Þingsályktun um löggjöf um íslenska stafsetningu.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa löggjöf um íslenska stafsetningu.

Þingsályktun um athugun á byggingu og rekstri fiskvinnsluverksmiðju á Snæfellsnesi.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta kanna, hvort hagkvæmt sé að byggja og starfrækja verksmiðju á Snæfellsnesi, er unnið geti feitan fisk og fiskúrgang.

Þingsályktun um endurskoðun laga um iðju og iðnað.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta endurskoða lög um iðju og iðnað, nr. 79/15. ágúst 1971, og leggja frumvarp

til nýrra iðnaðarlaga fyrir næsta reglulegt Alþingi. Til þess að vinna þetta verk skal ríkisstjórnin skipa sjö manna nefnd. Skulu fimm nefndarmanna skipaðir samkvæmt tilnefningu eftirtalinna aðila: Félag ísl. iðnrekenda, Landssambands iðnaðarmanna, Sambands ísl. samvinnufélaga, Landssambands iðnverkafólks og samtaka iðnsveina. Tveir nefndarmanna skulu skipaðir án tilnefningar.

Þingsályktun um vegáætlun fyrir árin 1974—77.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Þingsályktun um aðstoð við vangefna og fjölfatlaða.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi skorar á ríkisstjórnina að undirbúa hið fyrsta ráðstafanir til að bæta aðstöðu vangefinna og fjölfatlaðra, m. a. með aukningu hjálparstofnana vegna þeirra, sem dveljast í heimahúsum, og aukningu hjúkrunarrýma fyrir þá, sem eiga við þessi vanheilindi á háu stigi að stríða.

Þingsályktun um fisksölusamstarf við Belgíumenn.
(Samþykkt á Alþingi 16. maí 1975).

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni eða þeim aðilum, er hún til þess kveður, að leita eftir samstarfi við Belgíumenn um neðangreind atriði:

1. um bætta löndunar- og geymsluaðstöðu á íslenskum fiski í Oostende,
2. um myndun fyrirtækis, er hafi það hlutverk að dreifa og selja ferskan og frystan íslenskan fisk í hinum ýmsu Mið-Evrópulöndum,
3. um möguleika á flugflutningi á fiski milli Keflavíkur og Oostende með dreifingu þaðan um Mið-Evrópu í huga,
4. um hugsanlega lækkun sölu- og löndunarkostnaðar vegna aukinna umsvifa.

LEIÐRÉTTING

Í grein Magna Guðmundssonar um peninga- og bankakerfi Kanada í 1. hefti Fjármálatíðinda 1975 slæddist villa. Á bls. 58 hægra dálki *neðanmáls* stóð 1% í stað 10%. Rétt er neðanmálsathugasemdin svona:

Ef tilskilið lágmark reiðufjár í bönkum er 5 af hundraði eða $\frac{1}{20}$ af heildarinnstæðuskuldbindingum, er möguleg útlánaaukning fyrir hverja krónu umfram lágmarkið jöfn margfeldi af 20 eða 20-föld; ef lágmarkið er 10 af hundraði eða $\frac{1}{10}$ af innstæðuskuldbindingum, er möguleg útlánaaukning jöfn margfeldi af 10 eða 10-föld o. s. frv.

Innlánsstofnanir 1973 og 1974

Á undanförnum árum hafa Fjármálatíðindi birt greinar um starfsemi innlánsstofnana ásamt ítarlegum töflum úr reikningum þeirra. Þessu efni eru nú gerð skil í ársskýrslu Seðlabankans og Hagtölum mánaðarins. Hér verður því látið nægja að birta töflur hliðstæðar þeim, sem áður hafa birst í Fjármálatíðindum undir fyrirsögninni Innlánsstofnanir, án þess að fjallað verði nánar um innihald þeirra.

Til viðbótar venjulegum töflum er hér birt tafla (nr. 8), sem sýnir stærðarhlutföll innlánsstofnana. Þar er gerður samanburður á dreifingu innlána nú og fyrir 10 árum. Í samanburðinn eru aðeins teknar innlánsstofnanir, sem í árslok 1974 höfðu hærri innlán en 100 m. kr. Á þessu tímabili hafa innlán aukist að meðaltali um 19% á ári, og er aukningin mest í viðskiptabönkunum (19,7%), en þeim hefur fjölgað úr 6 í 7, auk þess sem þeir hafa yfirtekið allmarga smærri sparisjóði og opnað ný útibú og umboðsskrifstofur víðs vegar um landið. Aukning innlána er þó litlu minni í sparisjóðunum (18,5%), og hlutdeild þeirra í heildarinnlánum hefur fallið lítillega á ofangreindu tímabili eða úr 16% í 15,2%, enda þótt sparisjóðum hafi fækkað úr 60 í 46. Innlánsdeildir kaupfélaga voru 54 talsins í árslok 1964, en 37 í árslok 1974, og hlutdeild þeirra í heildarinnlánum hefur lækkað um helming á síðustu 10 árum.

5. tafla.
Úr reikningum Söfnunarsjóðs Íslands og innlánsdeilda kaupfélaga.

Í millj. kr.	*Stöðutölur*		*Hreyfingar*	
	1973	*1974*	*1973*	*1974*
Söfnunarsjóður Íslands:				
Innstæður	48	52	2	4
Útlán	48	52	3	4
Innlánsdeildir kaupfélaga:				
Innstæður	1.068	1.360	196	292
Bundnar innstæður í Seðlabanka	198	242	30	44

7. tafla.
Eiginfjárhlutföll í innlánsstofnunum

(Eigið fé í % af niðurstöðutölu efnahagsreiknings)

	1972	*1973*	*1974*
Viðskiptabankar, alls	7,2	5,1	4,0
Sparisjóðir, alls	5,9	5,6	5,5
Landsbanki Íslands	8,5	6,8	4,7
Útvegsbanki Íslands	3,7	3,3	2,1
Búnaðarbanki Íslands	1,9	1,9	2,1
Iðnaðarbanki Íslands h/f	3,8	3,3	4,0
Verslunarbanki Íslands h/f	4,7	7,8	7,6
Samvinnubanki Íslands h/f	6,1	6,4	5,9
Alþýðubankinn h/f	8,1	6,1	5,9
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	4,0	4,1	4,1
Sparisjóður Hafnarfjarðar	4,3	4,0	3,8
Sparisjóðurinn í Keflavík	9,7	9,5	9,6
Sparisjóður Mýrasýslu	6,2	5,9	5,6
Sparisjóður Kópavogs	1,5	2,2	3,0
Sparisjóður vélstjóra	2,6	3,1	3,5

1. tafla. Efnahagur einstakra viðskiptabanka í árslok 1973.

Í millj. kr.	*Landsbanki*	*Útvegsbanki*	*Búnaðarbanki*	*Iðnaðarbanki*	*Verslunarbanki*	*Samvinnubanki*	*Alþýðubanki*	*Viðskiptabankar alls*
Eignir:								
Sjóður	53	41	55	15	14	68	7	254
Seðlabankinn:								
Innstæður á viðskiptareikningi	–	–	509	–	–	61	53	623
Bundið v/alm. bindiskyldu	2.335	815	1.182	354	353	384	138	5.561
Aðrar innstæður	–	–	–	–	–	–	–	–
Erlendar eignir	379	70	–	–	–	–	–	450
Endurlánað erlent lánsfé	1.178	19	–	–	–	–	–	1.197
Útlán:								
Greiddar óinnleystar ábyrgðir	659	77	–	–	–	–	–	736
Yfirdráttarlán	1.444	1.968	733	255	257	420	71	5.147
Afurðalán	2.998	633	1.052	13	–	72	–	4.767
Innlendir víxlar	4.724	1.372	1.887	841	928	681	302	10.735
Verðbréf	2.553	769	1.049	260	243	426	92	5.393
Ýmislegt	611	227	394	108	146	128	55	1.666
Alls	16.934	5.991	6.861	1.846	1.941	2.240	718	36.529
Skuldir:								
Veltiinnlán:								
Almennir hlaupareikningar	1.702	836	788	190	164	188	20	3.889
Sparisjóðsávísanareikningar	989	231	615	108	173	231	41	2.389
Geymslufé v/innflutnings	270	123	–	–	–	–	–	393
Spariinnlán:								
Almenn	5.176	1.879	2.747	743	829	920	332	12.626
Bundin í 6 mánuði	345	242	305	153	214	107	58	1.424
„ í 12 „	1.706	615	1.063	439	298	511	210	4.842
„ í 10 ár	165	61	82	7	6	15	2	339
Seðlabankinn:								
Skuld á viðskiptareikningi	712	52	–	3	–	–	–	766
Endurseld afurðalán	2.464	504	873	19	8	55	–	3.923
Önnur lán	430	314	143	45	72	28	–	1.033
Erlendar skuldir:								
Til skamms tíma	1.362	578	–	–	–	–	–	1.939
Til langs tíma	31	18	–	–	–	–	–	49
Ýmislegt	431	343	115	78	25	43	11	1.043
Stofnfé og hlutafé	–	7	–	30	94	100	40	271
Annað eigið fé	1.151	188	130	31	58	42	4	1.603
Alls	16.934	5.991	6.861	1.846	1.941	2.240	718	36.529
Ábyrgðir = Ábyrgðatryggingar	2.666	968	288	88	108	101	27	4.245

2. tafla. Efnahagur einstakra viðskiptabanka í árslok 1974.

Í millj. kr.	*Lands-banki*	*Útvegs-banki*	*Bún-aðar-banki*	*Iðn-aðar-banki*	*Versl-unar-banki*	*Sam-vinnu-banki*	*Alþýðu-banki*	*Viðskipta-bankar alls*
Eignir:								
Sjóður	134	62	70	26	15	56	50	411
Seðlabankinn:								
Innstæður á viðskiptareikningi	19	152	423	45	5	4	56	704
Bundið v/alm. bindiskyldu	3.097	919	1.454	400	419	505	192	6.986
Aðrar innstæður	–	–	–	–	–	–	–	–
Erlendar eignir	1.107	188	–	–	–	–	–	1.295
Endurlánað erlent lánsfé	3.232	797	–	–	–	–	–	4.029
Útlán:								
Greiddar óinnleystar ábyrgðir	290	195	–	1	8	12	–	507
Yfirdráttarlán	3.350	3.059	1.274	312	337	629	217	9.177
Afurðalán	5.726	1.720	1.662	33	–	83	–	9.224
Innlendir víxlar	7.062	1.639	2.545	1.083	1.073	871	337	14.610
Verðbréf	3.964	935	1.281	305	288	524	115	7.412
Ýmislegt	814	769	573	139	153	228	64	2.743
Alls	28.795	10.435	9.282	2.344	2.298	2.912	1.031	57.098
Skuldir:								
Veltiinnlán:								
Almennir hlaupareikningar	2.354	771	927	311	193	197	55	4.809
Sparisjóðsávísanareikningar	1.380	287	959	155	193	314	57	3.347
Geymslufé v/innflutnings	347	162	–	–	–	–	–	509
Spariinnlán:								
Almenn	6.657	2.372	3.665	987	1.017	1.327	479	16.504
Bundin í 6 mánuði	332	208	307	175	214	121	66	1.421
„ í 12 „	2.251	776	1.407	479	390	619	282	6.205
„ í 10 ár	185	68	99	9	7	19	3	391
Seðlabankinn:								
Skuld á viðskiptareikningi	–	1	–	–	–	–	–	1
Endurseld afurðalán	5.125	1.368	1.321	31	–	66	–	7.911
Önnur lán	3.953	2.797	282	21	75	36	13	7.177
Erlendar skuldir:								
Til skamms tíma	662	46	–	–	–	–	–	707
Til langs tíma	3.185	796	–	–	–	–	–	3.981
Ýmislegt	1.007	561	124	82	34	40	15	1.860
Stofnfé og hlutafé	–	7	–	45	96	100	40	288
Annað eigið fé	1.357	215	191	49	79	73	21	1.984
Alls	28.795	10.435	9.282	2.344	2.298	2.912	1.031	57.098
Ábyrgðir = Ábyrgðatryggingar	4.882	1.734	531	132	174	234	20	7.706

3. tafla. Efnahagur sparisjóða í árslok 1973.

Í millj. kr.	*Sp.sj. Rvíkur og nágr.*	*Sp.sj. í Keflavík*	*Sp.sj. Hafnarfjarðar*	*Sp.sj. Mýrasýslu*	*Sp.sj. Kópavogs*	*Sp.sj. vélstjóra*	*Aðrir*	*Sparisjóðir alls*
Eignir:								
Sjóður	12	5	4	2	2	1	57	83
Seðlabankinn:								
Innstæður á viðskiptareikningi	9	–	38	51	2	11	253	364
Aðrar innstæður	148	118	140	77	51	45	477	1.056
Útlán:								
Yfirdráttarlán	–	84	1	–	16	4	135	240
Víxlar	202	167	451	225	141	140	1.033	2.359
Vaxtabréf og skuldabréf	320	267	23	31	17	16	249	923
Ýmislegt	40	5	28	10	19	4	163	269
Alls	731	646	685	396	248	221	2.367	5.294
Skuldir:								
Veltiinnlán:								
Hlaupareikningar	–	54	65	60	19	7	357	562
Sparisjóðsávísanareikningar	42	40	66	28	20	26	39	261
Spariinnlán:								
Almenn	328	304	344	184	109	118	1.207	2.594
Bundin í 6 mánuði	93	36	46	11	18	25	166	395
„ í 12 „	224	90	116	69	68	32	392	991
„ í 10 ár	6	10	8	7	2	1	36	70
Seðlabankinn	–	39	–	2	–	–	1	42
Ýmislegt	8	11	13	12	7	5	28	84
Stofnfé og annað eigið fé	30	62	27	23	5	7	141	295
Alls	731	646	685	396	248	221	2.367	5.294

4. tafla. Efnahagur sparisjóða í árslok 1974.

Í millj. kr.	*Sp.sj. Rvíkur og nágr.*	*Sp.sj. í Keflavík*	*Sp.sj. Hafnarfjarðar*	*Sp.sj. Mýrasýslu*	*Sp.sj. Kópavogs*	*Sp.sj. vélstjóra*	*Aðrir*	*Sparisjóðir alls*
Eignir:								
Sjóður	20	6	2	7	1	2	76	114
Seðlabankinn:								
Innstæður á viðskiptareikningi	56	79	72	62	–	24	277	570
Aðrar innstæður	187	144	185	125	58	62	598	1.359
Útlán:								
Yfirdráttarlán	–	53	2	–	36	11	212	314
Víxlar	330	241	583	325	165	182	1.295	3.121
Vaxtabréf og skuldabréf	276	230	30	27	22	14	295	894
Ýmislegt	43	10	29	2	18	8	523	333
Alls	912	763	903	548	300	303	2.976	6.705
Skuldir:								
Veltiinnlán:								
Hlaupareikningar	–	72	84	85	19	8	441	709
Sparisjóðsávísanareikningar	59	44	84	45	27	35	45	339
Spariinnlán:								
Almenn	396	389	487	241	151	164	1.494	3.322
Bundin í 6 mánuði	112	46	56	15	23	35	202	489
„ í 12 „	286	111	130	97	60	45	489	1.218
„ í 10 ár	7	11	10	8	2	2	11	51
Seðlabankinn	–	–	–	12	–	–	16	28
Ýmislegt	15	17	17	14	9	3	102	177
Stofnfé og annað eigið fé	37	73	35	31	9	11	176	372
Alls	912	763	903	548	300	303	2.976	6.705

6. tafla. Lánaflokkun innlánsstofnana 1973 og 1974.

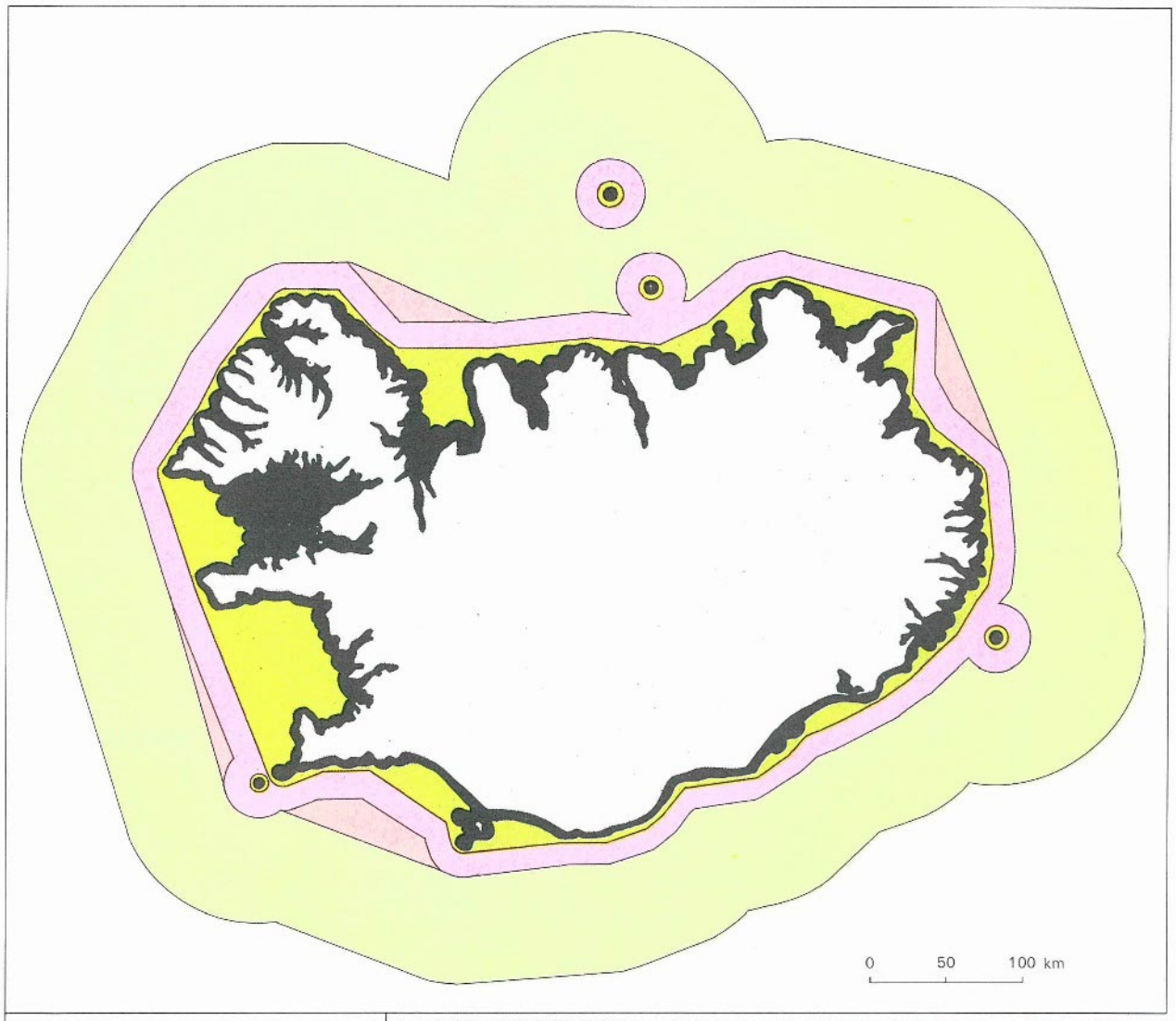
Í millj. kr.	*Staða 31. des. 1974*		*Hreyfingar*			
			1973		*1974*	
	Bankar	*Sparisjóðir*	*Bankar*	*Sparisjóðir*	*Bankar*	*Sparisjóðir*
Ríkissjóður og ríkisstofnanir	689	27	29	37	196	–26
Bæjar- og sveitarfélög	1.720	194	182	25	995	62
Lánastofnanir	2.335	2	385	1	630	–
Fjárfestingarlánasjóðir	2.305	2	367	1	629	–
Aðrar	30	–	18	–	1	–
Fyrirtæki	31.184	1.364	5.139	318	11.330	309
Landbúnaður	4.278	236	865	133	1.133	44
Sjávarútvegur	10.156	79	1.454	5	5.174	14
Verslun[1])	7.228	400	1.010	45	2.099	117
Iðnaður	5.869	238	1.064	55	1.866	41
Byggingarverktakar íbúða	457	111	94	14	129	6
Aðrir byggingarverktakar	517	47	44	18	278	2
Samgöngur	1.446	140	211	27	456	40
Raforkumál	41	24	15	6	–14	6
Þjónustustarfsemi	1.192	89	381	16	210	38
Einstaklingar	4.987	2.738	1.182	257	995	462
Íbúðabyggingar	2.497	2.276	571	143	448	396
Annað	2.491	462	611	114	548	66
Útlán, alls	40.915	4.325	6.917	638	14.146	807
Lán innlánsstofnana innbyrðis	14	4	–1	1	6	–

[1]) Útlán innlánsdeilda kaupfélaga til verslunar eru ekki talin með í töflunni.

Stærðarhlutföll innlánsstofnana (8. tafla) eru á næstu blaðsíðu.

8. tafla. Stærðarhlutföll innlánsstofnana 1964 og 1974.
(Miðað er við meðaltal heildarinnstæðna í ársbyrjun og árslok árin 1964 og 1974).

	Meðalinnstæður i millj. kr.		Hlutdeild í heildarinnstæðum innlánsstofnana		Meðalársaukning
	1964	1974	1964	1974	%
Innlánsstofnanir, alls	6.352	36.273	100,0	100,0	19,0
Viðskiptabankar, alls	4.912	29.543	77,3	81,4	19,7
Sparisjóðir, alls	1.014	5.516	16,0	15,2	18,5
Innlánsdeildir kaupfélaga	426	1.214	6,7	3,3	11,0
Landsbanki Íslands	2.248	11.930	35,4	32,9	18,2
Útvegsbanki Íslands	942	4.316	14,8	11,9	16,4
Búnaðarbanki Íslands	790	6.482	12,4	17,9	23,4
Iðnaðarbanki Íslands h/f	296	1.878	4,7	5,2	20,3
Verslunarbanki Íslands h/f	412	1.850	6,5	5,1	16,2
Samvinnubanki Íslands h/f	224	2.286	3,5	6,3	26,1
Alþýðubankinn h/f	...	802	...	2,2	∞
Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis	190	777	3,0	2,1	15,1
„ Hafnarfjarðar	109	748	1,7	2,1	21,2
Sparisjóðurinn í Keflavík	134	604	2,1	1,7	16,3
Sparisjóður Mýrasýslu	63	426	1,0	1,2	21,1
„ Kópavogs	17	258	0,3	0,7	31,3
„ vélstjóra	14	248	0,2	0,7	33,3
„ V.-Húnavatnssýslu	16	182	0,3	0,5	27,5
„ Pundið	6	176	0,1	0,5	40,2
„ Siglufjarðar	32	172	0,5	0,5	18,3
„ V.-Skaftafellssýslu	10	173	0,1	0,5	33,0
„ Svarfdæla	18	148	0,3	0,4	23,4
„ Norðfjarðar	34	162	0,5	0,4	16,9
„ Vestmannaeyja	24	140	0,4	0,4	19,3
„ Bolungarvíkur	18	130	0,3	0,4	21,9
„ Ólafsfjarðar	17	106	0,3	0,3	20,1
„ Ólafsvíkur	10	96	0,2	0,3	25,4
Eyrasparisjóður	21	93	0,3	0,3	16,0
Sparisjóður Akureyrar	33	98	0,5	0,3	11,5
„ Glæsibæjarhrepps	30	90	0,5	0,2	11,6
„ Þórshafnar og nágrennis	9	97	0,1	0,3	26,8

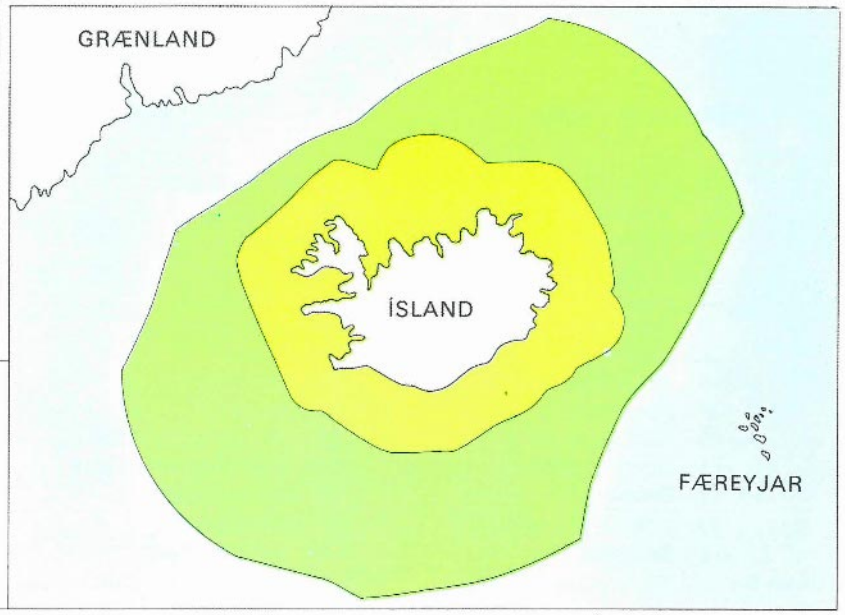


Þróun fiskveiðilögsögu Íslands frá aldamótum

- 1901 – 3 mílur
- 1950–1952 – 4 mílur
- 1958 – 12 mílur
- 1961 – 12 mílur
- 1972 – 50 mílur

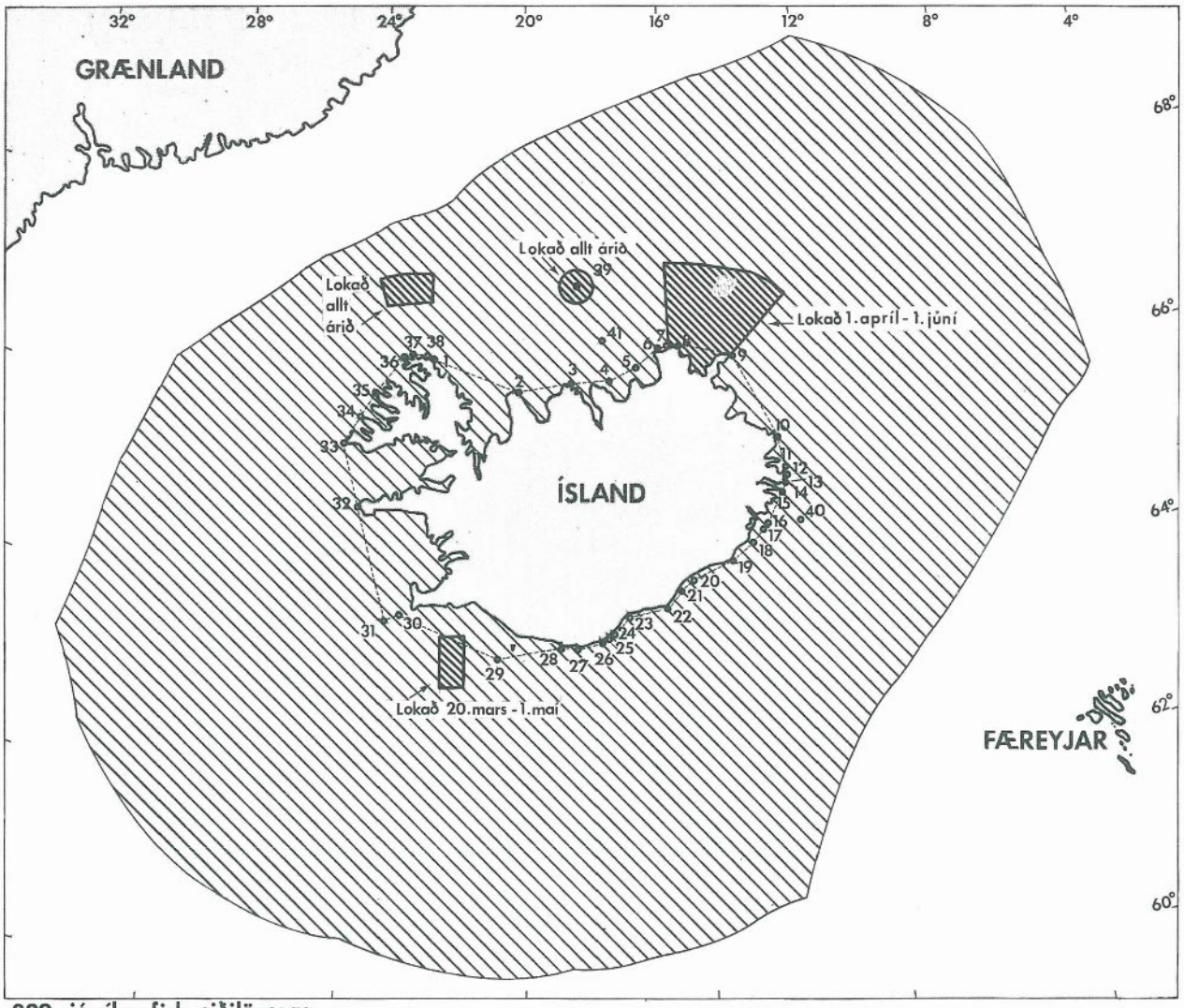
200 sjómilna fiskveiðilögsaga
–1975–

- 50–200 mílur



Fyrirmynd: J. P. Biard

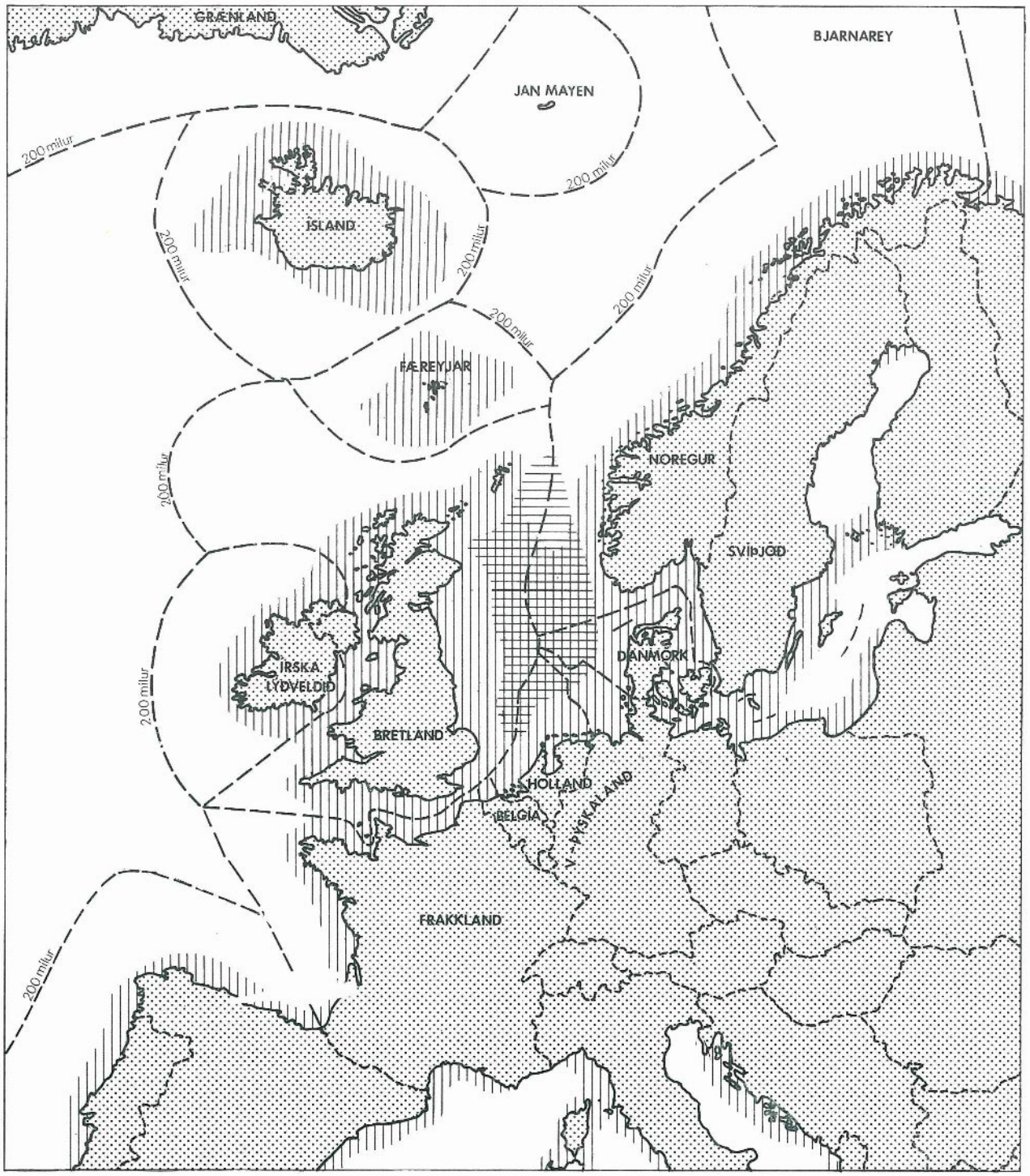
Kortagerð: Ískort, Jón Rafn Jóhannsson



200 sjómílna fiskveiðilögsaga

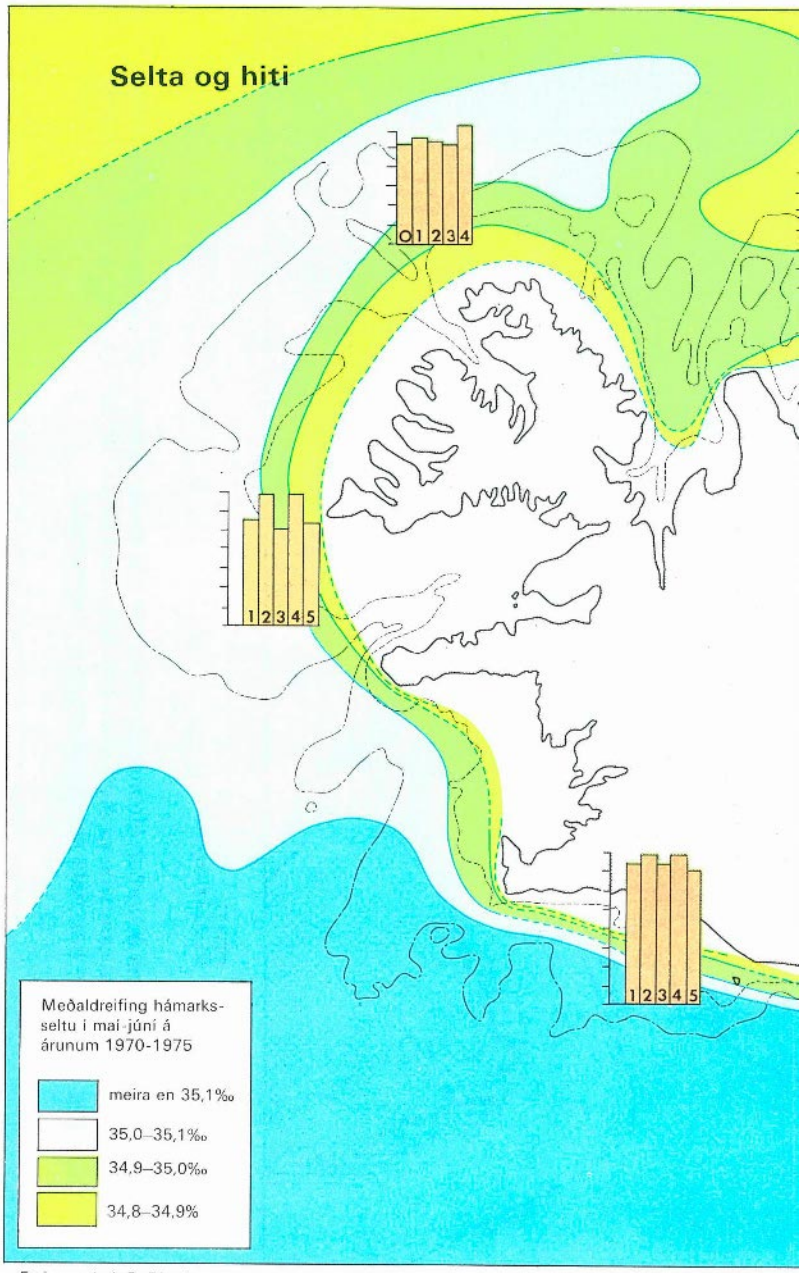
Grunnlínustaðir:

1 - Horn
2 - Ásbúðarrif
3 - Siglunes
4 - Flatey
5 - Lágey
6 - Rauðinúpur
7 - Rifstangi
8 - Hraunhafnartangi
9 - Langanes
10 - Glettinganes
11 - Norðfjarðarhorn
12 - Gerpir
13 - Hólmur
14 - Setusker
15 - Þursasker
16 - Ystiboði
17 - Selsker
18 - Hvítingar
19 - Stokksnes
20 - Hrollaugseyjar
21 - Tvísker
22 - Ingólfshöfði
23 - Hvalsíki
24 - Meðallandssandur I
25 - Meðallandssandur II
26 - Mýrnatangi
27 - Kötlutangi
28 - Lundadrangur
29 - Surtsey
30 - Eldeyjardrangur
31 - Geirfugladrangur
32 - Skálasnagi
33 - Bjargtangar
34 - Kópanes
35 - Barði
36 - Straumnes
37 - Kögur
38 - Horn
39 - Kolbeinsey
40 - Hvalbakur
41 - Grímsey

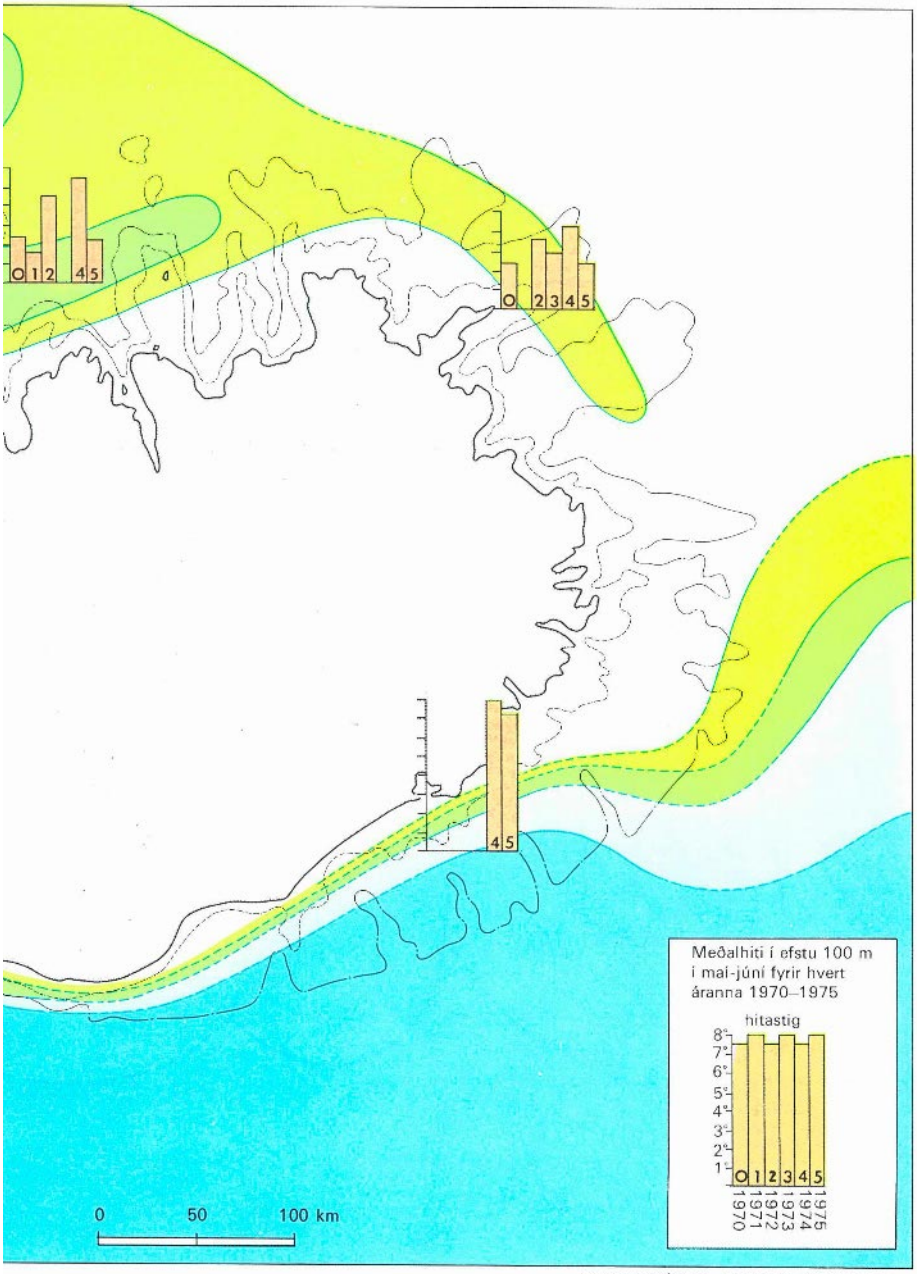


Olía og gas Fiskveiðar

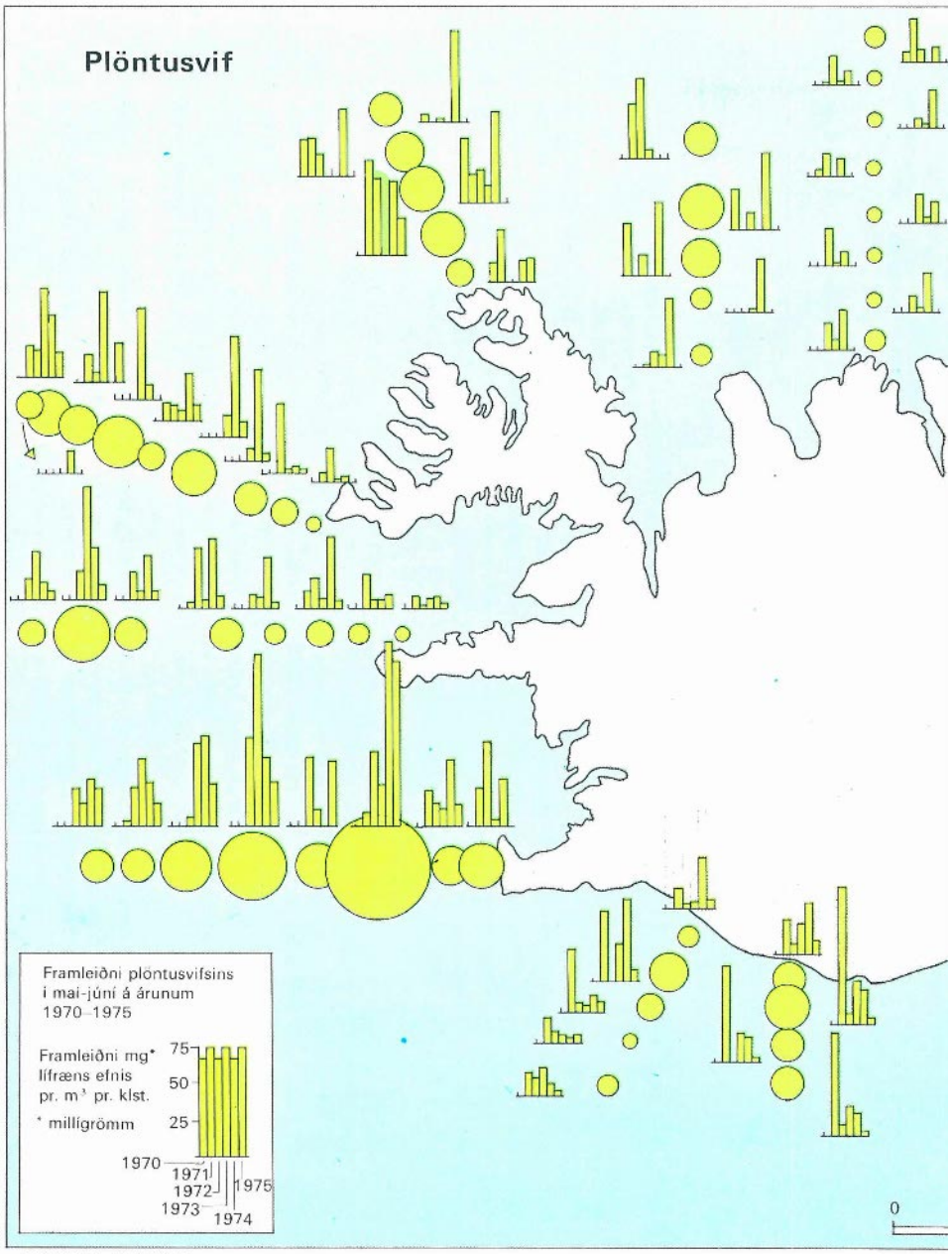
Kortið sýnir skiptinguna á Norður-Atlantshafi miðað við 200 mílna fiskveiði- og efnahagslögsögu. Víða mun miðlína gilda, þar sem víða er styttra en 400 mílur milli landa. Kröfur Breta um svæðið umhverfis Rockall eru sýndar, en þær hafa ekki verið almennt viðurkenndar.



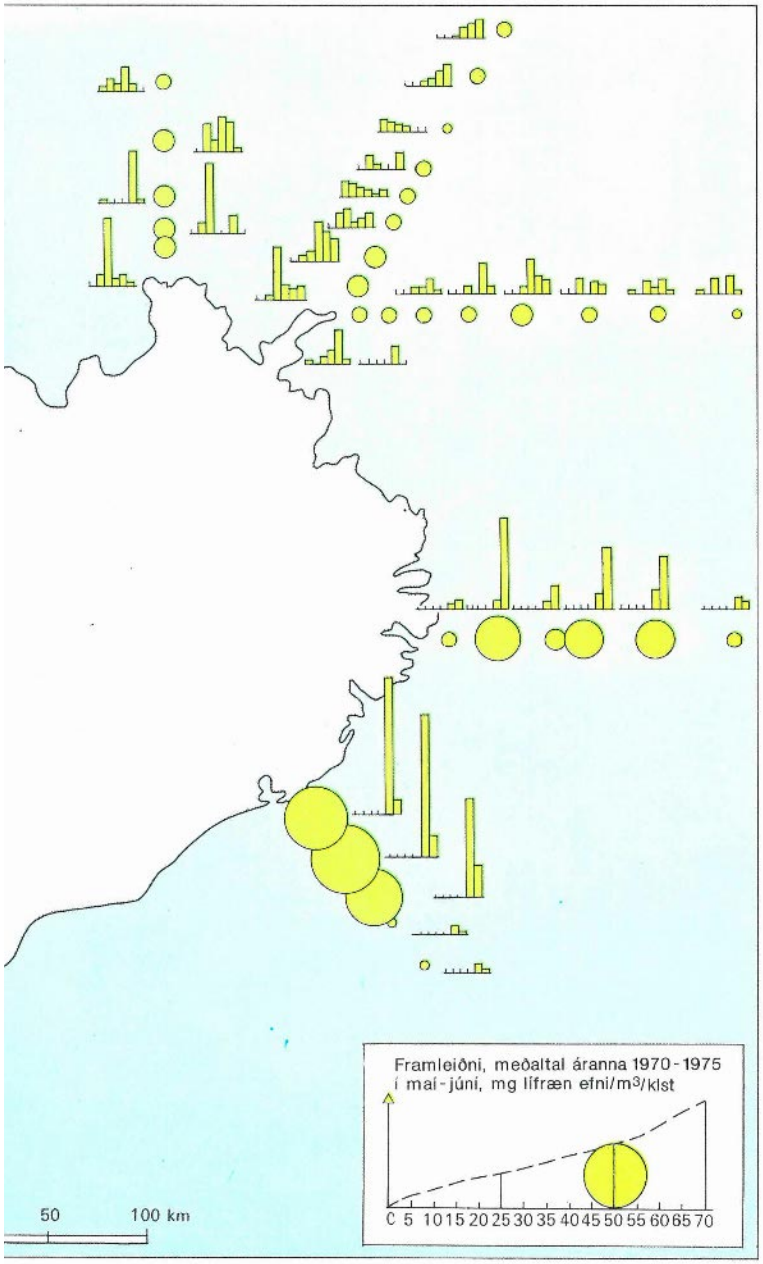
Fyrirmynd: J. P. Biard



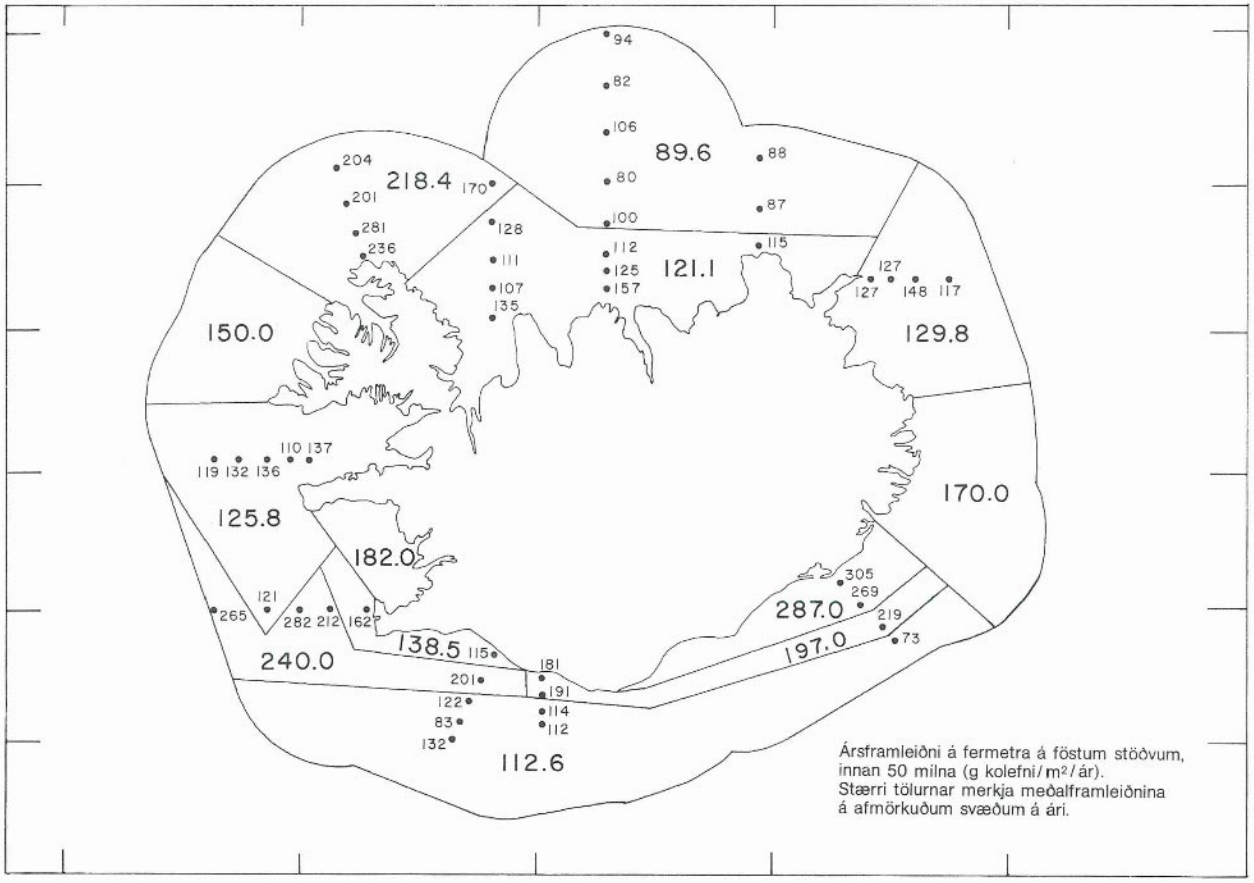
Kortagerð: Ískort, Jón Rafn Jóhannsson



Fyrirmynd: J. P. Briard



Kortagerð: Ískort, Jón Rafn Jóhannsson



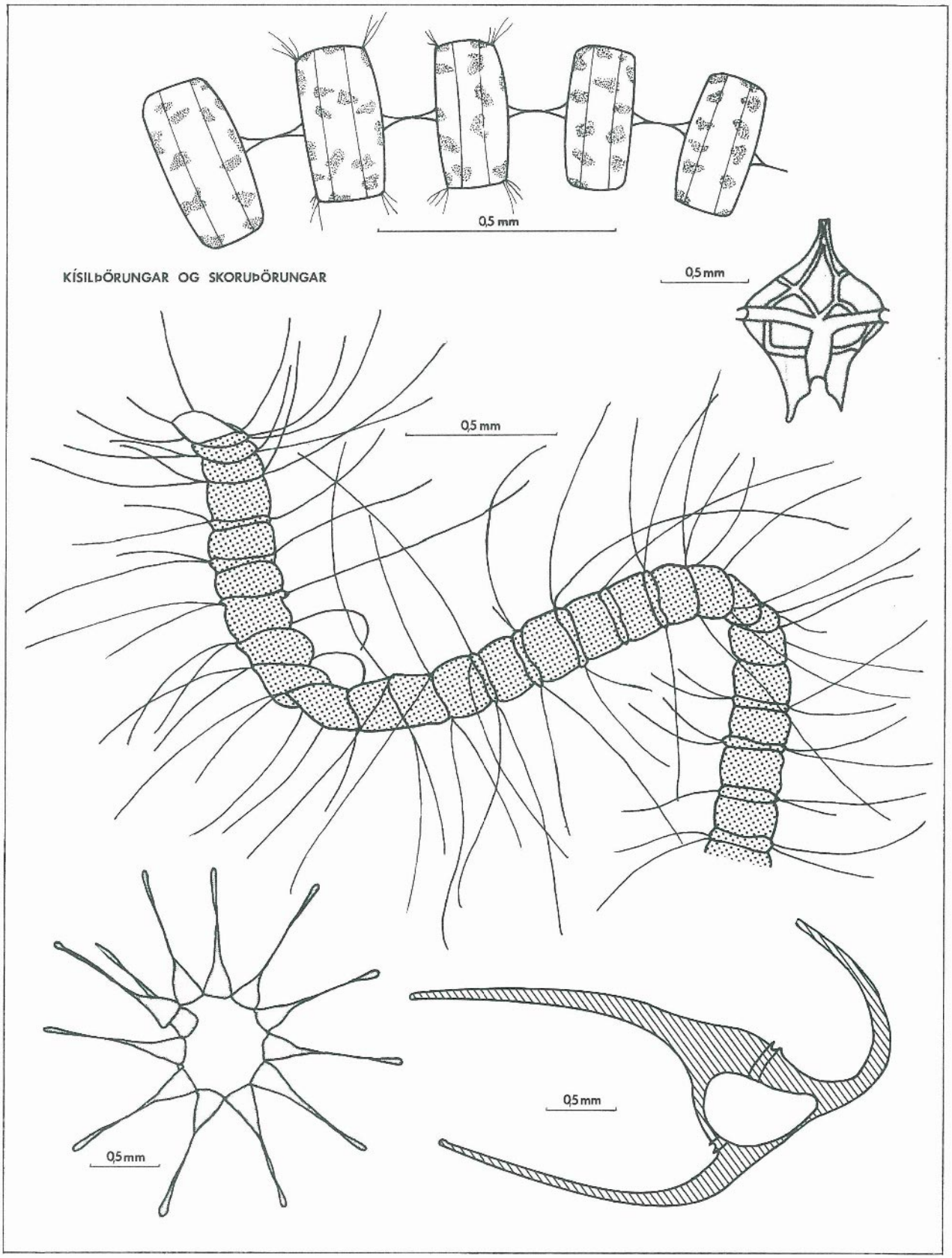
Svifþörungar, undirstaða fiskaflans á Íslandsmiðum.

Í sjó eins og á landi eru plönturnar frumsmiðir lífrænna efna. Úr koltvísýringi og vatni, með sólarbirtuna sem orkugjafa, byggja þær orkuríkt sykurefni, sem að hluta breytast í eggjahvítuefni og fitu. Öll dýr sjávar eru háð þessari uppbyggingarstarfsemi plantnanna, en plönturnar, sem hér um ræðir, eru nær eingöngu þörungar. Af 310 milljóna ferkílómetra svæði, sem sjórinn þekur af yfirborði jarðar, hafa botnfastir þörungar aðeins 2% til umráða, því að birtan verður of lítil fyrir botnflóruna, strax og dýpkar frá landi. Hér við land geta botnfastir þörungar vaxið niður á um það bil 50 m dýpi, en annars staðar, þar sem sjórinn er tærari og hæð sólar er meiri, geta þeir vaxið niður á 100—200 m dýpi. Miðað við óravídd heimshafanna er það belti, sem botnflóran hefur til umráða, örmjótt. Sjávardýrin eiga því afkomu sína að mestu að þakka örsmáum svifþörungum, er hafast við nálægt yfirborði. Hver svifþörungur er aðeins ein fruma, brot úr millimetra að stærð, og verður því ekki greindur með berum augum (sjá myndir á næstu síðu). Stundum geta þó orðið litbrigði á sjónum, sem gefa til kynna, að mikið sé af þörungum. Árleg framleiðsla þessara smáu þörunga í heimshöfunum er þó talin nema 20 þúsund milljónum tonna af kolefni eða um 50 þús. milljónum tonna af lífrænum efnum.

Framleiðni svifþörunga hefur verið mæld á hafsvæðinu umhverfis Ísland hátt á annan áratug. Niðurstöður þeirra mælinga sýna, að á hafsvæðinu frá landi út að 50 mílna mörkunum er meðalframleiðni á ári 36 milljónir tonna af kolefni eða u. þ. b. 92 milljónir tonna af lífrænum efnum.

Talið er, að nýting milli þrepa í fæðukeðju hafsins sé 10—20%. Ef gert er ráð fyrir 15% nýtingu milli þrepa á þessu umrædda svæði, ætti afraksturinn að geta orðið um það bil 8,2 milljónir tonna af fiski á 3. þrepi í fæðukeðjunni og 1,2—1,3 milljónir tonna af fiski á 4. þrepi. Leið lífrænna efna í fæðukeðju hafsins er að vísu margslungin, en sem dæmi um fisk, sem getur verið á 3. þrepi, má nefna loðnu, og þorskur getur verið dæmi um fisk á 4. þrepi.

Heildarfiskmagn heimshafanna hefur verið áætlað út frá frumframleiðni u. þ. b. 200 milljónir tonna, en nálægt 50% af þessu magni skilar sér til mannsins. Ekki er ljóst, hver rýrnunin er á miðunum við Ísland. Alla vega gefa tölurnar hér


0,5 mm
KÍSILÞÖRUNGAR OG SKORUÞÖRUNGAR
0,5 mm
0,5 mm
0,5 mm
0,5 mm

að framan um áætlað fiskmagn á mismunandi þrepum aðeins til kynna fiskmagn miðað við frumframleiðni á hafsvæðinu innan 50 mílnanna, en ekki það aflamagn, sem má taka. Ef hægt ætti að vera að áætla út frá frumframleiðni það aflamagn, sem má taka árlega af hafsvæðinu umhverfis landið, þarf að koma til mun víðtækari þekking á fæðuöflun sjávardýra en við ráðum yfir nú. Ennfremur þarf að liggja fyrir vel grundvölluð vitneskja um það, við hvaða þrep í fæðukeðjunni á að miða. Nytjafiskar okkar gætu verið á 3.—4. þrepi í fæðukeðjunni, þegar á heildina er litið.

Óvissan við slíka áætlun verður mun meiri, þegar hafðar eru í huga hinar tíðu sveiflur árgangastærða þeirra dýrastofna, sem við nýtum. Talað er um, að árgangastærðin fari eftir því, hvort klakið hafi heppnast vel eða illa. Hversu vel klakið heppnast hverju sinni, er sjálfsagt háð mörgum þáttum umhverfisins, en það hlýtur að skipta meginmáli, að nóg sé af fæðu af réttri stærðargráðu fyrir hina uppvaxandi kynslóð.

Hafsvæðið umhverfis Ísland er jaðarsvæði heitra og kaldra strauma, sem koma annars vegar úr suðri og hins vegar úr norðri. Talsverðar sveiflur eru á útbreiðslu þessara sjógerða frá ári til árs. En jafnvel smávægilegar breytingar á styrkleika þeirra og útbreiðslu geta verið afdrifaríkar innan svæðisins, þó að þær séu vart merkjanlegar á nágrannaslóðum. Geta breytingar t. d. sagt til sín í röskun á vorkomu gróðurs innan svæðisins, en röskun á gróðurkomunni getur orðið til skaða fyrir dýr, sem á gróðrinum lifa, og áhrifin eru að sjálfsögðu keðjuverkandi.

Af rannsóknum undanfarinna ára er ljóst, að mikil áraskipti geta orðið að vorkomu gróðursins og framleiðninni í sjónum við Ísland. Litmyndirnar í opnunni hér að framan byggja á niðurstöðum rannsókna í maí—júní síðustu sex árin. Fyrri myndin sýnir meðalútbreiðslu hlýsjávar (≧ 35‰ selta) í hafinu umhverfis Ísland, ennfremur sýnir hún sveiflur, er verða á meðalhita efstu 100 metranna milli ára á völdum stöðvum.

Síðari myndin sýnir annars vegar framleiðni svifþörunga árin 1970—1975 (súlur) á stöðvunum, sem rannsakaðar eru árlega, og hins vegar meðalframleiðni allra áranna (hringir). Þó að rannsóknirnar hafi verið gerðar á svipuðum árstíma, koma fram miklar sveiflur í frumframleiðni milli ára á hinum ýmsu svæðum við landið. Það er að vísu flókið samspil margra þátta í umhverfinu, sem ræður því, hversu vel grær á hverjum stað miðað við árstíma, en breytingarnar, sem fram koma, endurspegla þó að vissu marki áhrif ólíkra sjógerða. Af sveiflum, sem verða milli ára á meðalhita í efstu 100 m, má meðal annars rekja mismikil áhrif hlýsjávar innan svæðisins árin 1970—1975. Greinilega verða hitasveiflurnar mestar fyrir norðan land á mörkum hlýsjávartungunnar. Það er augljóst, að samband er milli þessara sveiflna og breytinga á frumframleiðninni. Þó að hitamunur milli ára sé mun minni sunnan og vestan við landið en fyrir norðan og austan, geta þó breytingarnar, sem þar verða, valdið talsverðum sveiflum á gróðurkomunni.

Meðalframleiðni áranna 1970—1975, sem myndirnar sýna, gefur til kynna mun hærri frumframleiðni í maí—júní í hlýsjónum en í svalsjónum. Þetta má að nokkru rekja til þess, að vorhámark verður yfirleitt fyrr í svalsjónum norður og austur af landinu en í hlýsjónum fyrir vestan land, vegna þess að hitaskiptalag myndast þar fyrr. Þegar líður á sumarið, getur hitaskiptalagið orðið mjög afmarkað á þessum slóðum, svo að tilfærsla á næringarefnum til yfirborðsins verður í lágmarki og þá einnig frumframleiðnin. Fyrir sunnan og vestan landið og á vestanverðu norðursvæðinu verður sjórinn sjaldan mjög lagskiptur yfir sumartímann. Þar eru því möguleikar á endurnýjun næringarefna í yfirborðslögunum og áframhaldandi gróðri.

Þriðja myndin sýnir meðalframleiðni á ári innan 50 sjómílna markanna. Niðurstöðurnar eru byggðar á gögnum um framleiðni, sem safnað hefur verið á mismunandi árstímum síðan 1958. Minni tölurnar sýna meðalframleiðni í $gC \cdot m^{-2} \cdot ár^{-1}$, stærri tölurnar sýna árlega meðalframleiðni á afmörkuðum svæðum. Út frá þessum gögnum var heildarframleiðni alls svæðisins reiknuð 36 milljónir tonna af kolefni á ári, eins og áður er getið. Við sjáum, að þó nokkur munur er á framleiðni einstakra svæða. Mest er framleiðnin nálægt straummótum við suðaustur- og norðvesturhorn landsins, ennfremur er mikil framleiðni á suðvestursvæðinu. Á þessum svæðum eru einnig auðugustu fiskimið okkar.

Aðeins á takmörkuðu svæði norðaustur af landinu fer meðalársframleiðnin niður fyrir 100 g, en sú tala hefur verið gefin upp sem meðalársframleiðni strandsvæða heimshafanna.

Þórunn Þórðardóttir.

FJÁRMÁLATÍÐINDI

TÍMARIT UM EFNAHAGSMÁL

GEFIÐ ÚT AF
HAGFRÆÐIDEILD SEÐLABANKA ÍSLANDS

RITSTJÓRAR
JÓHANNES NORDAL
VALDIMAR KRISTINSSON

XXII. ÁRGANGUR
1975

REYKJAVÍK — ÍSAFOLDARPRENTSMIÐJA HF. — 1975

Efnisyfirlit

Auðlindaskattur, iðnþróun og efnahagsleg framtíð Íslands eftir Bjarna Braga Jónsson 103

Endurskoðun lánskjara (forystugrein) 3

Erlend lán 1974 eftir Eið H. Einarsson 66

Framtíðarþróun raforkukerfisins eftir Jóhannes Nordal 31

Hagræn kortagerð III (orkumál) 79

Hagræn kortagerð IV (landhelgi og haffræði) 169

Innlánsstofnanir 1973 og 1974 163

Íslenzk efnahagsmál með sérstakri hliðsjón af íslenzkum sjávarútvegi eftir Gylfa Þ. Gíslason 95

Peninga- og bankakerfi Kanada eftir Magna Guðmundsson 48

Staðsetning orkufreks iðnaðar eftir Valdimar Kristinsson 44

Störf Alþingis 145

Umskipti í efnahagsmálum — ræða á ársfundi Seðlabankans eftir Jóhannes Nordal 5

Útgjöld ríkisins, umfang þeirra og ákvörðunarþættir eftir Valgerði Bjarnadóttur 123

Vísitölubinding kaupgjalds eftir Jón Sigurðsson 15

Þungur róður (forystugrein) 91

Efnisyfirlit fylgirits (2. heftis 1975)

Professor Mogens Boserup: Er der udtømmelige naturressourcer? 5

Civilökonom Lars Bergman: Synpunkter på Mogens Boserups föredrag 17

Professor Karl Jungenfelt: „Substitutionsprocesserna" 20

Lektor Hans E. Zeuthen: Kommentar til Karl Jungenfelts foredrag 32

Planeringschef Bjarni Bragi Jónsson: Udnyttelse af de frie naturressourcer og deres beskatning 37

Amanuensis Finn R. Førsund: Om utnyttelse av de frie naturressurser .. 55

Fil. lic. Per Magnus Wijkman: Korreferat till Bjarni Bragi Jónssons föredrag 62

Professor Victor D. Norman: Råvarepriser og råvarehandel 66

Pol. dr. Henri J. Vartiainen: En exkurs i prisbildning 76

Pol. lic. Kari Nars: Internationell resurspolitik 80

Professor Guðmundur Magnússon: Behandling av pol. lic. Kari Nars föredrag 90

Skrá yfir töflur

Greiðslujöfnuður og gjaldeyrismál:

Áætlaðar endurgreiðslur erlendra lána 1975—1979 77
Fastar erlendar skuldir í árslok 1965—1974 76
Fastar erlendar skuldir í árslok 1973 og 1974, eftir lántakendum 76
Fastar erlendar skuldir í árslok 1973 og 1974, eftir mynttegundum 75
Fjöldi erlendra lána og meðalfjárhæð þeirra 1965—1974 76
Greiðslubyrðin af erlendum lánum 1968—1974 í hlutfalli við tekjur af útfluttum vörum og þjónustu 74
Hreyfing fastra erlendra lána 1974 eftir tegundum gjaldmiðla 67
Hreyfing fastra erlendra lána 1974 68
Meðalvextir af erlendum lánum 1968—1974 74

Peningamál og lánastofnanir:

Efnahagur einstakra viðskiptabanka í árslok 1973 164
Efnahagur einstakra viðskiptabanka í árslok 1974 165
Efnahagur sparisjóða í árslok 1973 166
Efnahagur sparisjóða í árslok 1974 166
Eiginfjárhlutföll í innlánsstofnunum 163
Lánaflokkun innlánsstofnana 1973 og 1974 167
Stærðarhlutföll innlánsstofnana 1964 og 1974 168
Úr reikningum Söfnunarsjóðs Íslands og innlánsdeilda kaupfélaga 163

Vísitölubinding:

Vísitölubinding kaupgjalds í nokkrum löndum 22