FJÁRMÁLATÍÐINDI

TÍMARIT UM EFNAHAGSMÁL

GEFIÐ ÚT AF HAGFRÆÐIDEILD
SEÐLABANKA ÍSLANDS

MAÍ–JÚLÍ 1979

RITSTJÓRAR: JÓHANNES NORDAL
VALDIMAR KRISTINSSON

Andstæður í efnahagsþróun — ræða á ársfundi Seðlabankans eftir Jóhannes Nordal 83

Vaxtastefna og peningalegur sparnaður í verðbólguþróun eftir Bjarna Braga Jónsson 96

Þróun mannafla i opinberri starfsemi — tilraun til skýringar eftir Skarphéðinn K. Guðmundsson 128

Kortaröð X (iðnaður) 151

ÍSAFOLDARPRENTSMIÐJA HF.

Jóhannes Nordal:

Andstæður í efnahagsþróun

Jóhannes Nordal, seðlabankastjóri, formaður bankastjórnar Seðlabankans, flutti á ársfundi bankans 9. maí sl. ræðu þá, sem hér fer á eftir.

Mjög skipti í tvö horn í þjóðarbúskap Íslendinga á árinu 1978. Annars vegar má sjá blómlega efnahagsstarfsemi, sem lýsti sér í viðunandi hagvexti og nægum gjaldeyristekjum til þess að skila umtalsverðum afgangi í viðskiptum þjóðarbúsins við útlönd í fyrsta skipti síðan árið 1970. Hins vegar blasir við illkynjuð verðbólguþróun, sem líklega hefur aldrei komizt á hærra stig hér á landi, án þess að orsakirnar mætti að verulegum hluta rekja til utanaðkomandi truflana svo sem erlendra verðsveiflna eða breyttra afkomuskilyrða íslenzkra atvinnuvega. Það er ástæða til að hafa þessar andstæður í huga, þegar fjallað er um þróun síðastliðins árs, ef vera kynni, að unnt sé að varpa nokkru ljósi á það, hvað miður hafi farið og hvað betur í stjórn efnahagsmála að undanförnu.

Þessar andstæður í efnahagsþróuninni hér á landi eru ekki síður athyglisverðar, ef höfð er í huga framvinda efnahagsmála í umheiminum. Eins og margar aðrar þjóðir áttu Íslendingar við alvarlegan greiðslujafnaðar- og verðbólguvanda að etja á árunum 1974 og 1975, en hina miklu efnahagsörðugleika þessara ára mátti jöfnum höndum rekja til ofþenslu áranna á undan og stórfelldrar hækkunar olíuverðlags. Afturbati efnahagsstarfseminnar í heiminum eftir þessi áföll hefur reynzt hægari og skrykkjóttari en vonir stóðu til. Við þrálátt misvægi hefur verið að etja í greiðsluviðskiptum milli landa og þar af leiðandi sveiflur í gengi helztu viðskiptamynta heimsins. Fáum þjóðum hefur á þessu tímabili tekizt að ná samtímis þeim markmiðum, er þær hafa keppt að, þ.e.a.s. viðunandi hagvexti og atvinnustigi samfara minnkandi verðbólgu og jafnvægi í utanríkisviðskiptum. Sum lönd, en þar eru Bandaríkin langmikilvægust, hafa búið við sæmilegan hagvöxt og minnkandi atvinnuleysi síðustu árin, en sá árangur hefur verið samfara miklum viðskiptahalla, sem veikt hefur gengi dollarsins, jafnframt því sem minna hefur dregið úr verðbólgu en æskilegt hefði verið. Í öðrum löndum hefur náðst umtalsverður árangur í baráttunni við verðbólgu og viðskiptahalla, eins og til dæmis í Bretlandi og sumum Norðurlandanna, en sá árangur hefur þá m.a. náðst með eftirspurnaraðhaldi, sem valdið hefur stöðvun hagvaxtar og auknu atvinnuleysi, a.m.k. um tíma.

Umskipti eftir samningana 1977.

Hér á landi náði hvort tveggja, verðbólga og viðskiptahalli við útlönd, hámarki á árinu 1975, þegar verðbólgan fór yfir 50% og viðskiptahallinn við útlönd varð um 11,5% af þjóðarframleiðslu. Þessari þróun tókst þó að snúa við með áhrifamiklum hætti þegar á árinu 1976, og um tíma virtist efnahagsþróunin hafa tekið þá heillavænlegu stefnu, að saman færi batnandi greiðslujöfnuður við útlönd, minnkandi verðbólga og gott atvinnuástand. Því miður stóð það ekki lengi. Þenslumerki fóru að koma fram, einkum vegna aukinna útflutningstekna, þegar síðla árs 1976, en eftir launasamningana um mitt ár 1977, þegar samið var bæði um stórfellda grunnkaupshækkun og mun afdráttarlausari verðbótaákvæði í kjarasamningum en áður höfðu tíðkazt, tók verðlagsþróunin nýja og óheillavænlegri stefnu. Má með nokkrum sanni segja, að stjórn efnahagsmála hafi æ síðan einkennzt af þrotlausu stríði við afleiðingar þeirrar stórfelldu verðlags- og tekjuröskunar, sem launabreytingarnar 1977 höfðu í för með sér. Á hinn bóginn hafa ytri skilyrði þjóðarbúskaparins verið hin ákjósanlegustu á þessu tímabili, markaðsaðstæður erlendis yfirleitt hagstæðar og viðskiptakjör óvenjulega stöðug, þangað til að fór að gæta hinna nýju hækkana olíuverðlags nú allra siðustu mánuðina. Er það vafalaust að verulegu leyti þessum stöðugleika ytri skilyrða að þakka, að tekizt hefur að viðhalda blómlegri atvinnustarfsemi og hagstæðum viðskiptajöfnuði þrátt fyrir þær truflanir, óróa og óvissu, sem hinni illvígu verðbólguþróun síðastliðins árs hlaut að verða samferða. En áður en ég kem að því að ræða frekar einstaka þætti í stjórn efnahagsmála á síðastliðnu ári mun ég rekja stuttlega nýjustu upplýsingar, sem fyrir liggja um breytingar helztu þjóðhagsstærða á árinu.

Metár í aflabrögðum.

Samkvæmt áætlunum Þjóðhagsstofnunar jókst þjóðarframleiðslan á árinu 1978 um 4,1%, sem er nokkru minna en árið áður, þegar vöxtur hennar var 4,8%. Viðskiptakjör þjóðarbúsins við útlönd héldust svo til óbreytt miðað við fyrra ár, þegar á heildina er litið, og varð því aukning þjóðartekna hin sama og þjóðarframleiðslu, þ.e.a.s. 4,1%, en árið áður höfðu þjóðartekjur aukizt allmiklu meira en þjóðarframleiðsla eða um 7,9% vegna hagstæðrar þróunar viðskiptakjara. Þótt árið 1978 skilaði þannig minni aukningu ráðstöfunartekna þjóðarbúsins en árið á undan, var það þó í þessu efni nálægt meðaltali þessa áratugar.

Framleiðsluaukningu síðasta árs má að mjög stórum hluta rekja til hagstæðra framleiðsluskilyrða í sjávarútvegi, en verðmætisaukning sjávarvöruframleiðslunnar varð um 5% á árinu miðað við fast verðlag. Ennþá meiri aukning varð þó í heildarfiskafla landsmanna í tonnum talið, en heildarfiskaflinn náði 1560 þús. tonnum, sem var um 14% meiri afli en á fyrra ári. Þann skugga ber þó óneitanlega á þetta metár í aflabrögðum, að fiskifræðingar eru þeirrar skoðunar, að fulllangt hafi verið gengið í sókn bæði í þorsk- og loðnustofninn. Verði því að beita strangari aflatakmörkunum en ella bæði í ár og á næstu árum, ef forða á loðnustofninum frá ofveiði og byggja þorskstofninn upp að nýju í eðlilega stærð.

Um framleiðsluþróun annarra atvinnuvega er það helzt að segja, að síðasta ár var einnig óvenjulega hagstætt til búskapar, og mun framleiðsla landbúnaðarafurða hafa aukizt um a.m.k. 4% á árinu. Neyzla landbúnaðarafurða hélzt hins vegar ekki í hendur við aukna framleiðslu, svo að veruleg birgðasöfnun átti sér stað. Í almennum iðnaði virðist framleiðsla aðeins hafa aukizt um 2% á síðastliðnu ári, sem er mun minni vöxtur en á undanförnum árum. Virðist hin öra hækkun framleiðslukostnaðar hafa komið allhart niður á afkomu iðnaðarins og hann því staðið verr að

vígi í harðnandi samkeppni við innfluttar iðnaðarvörur. Loks dró á árinu nokkuð úr byggingarstarfsemi, en verulega dró úr fjármunamyndun á árinu, eins og brátt mun að vikið.

Minni fjármunamyndun — meiri einkaneyzla.

Ef við lítum hins vegar á þjóðarútgjöld á síðasta ári, kemur í ljós, að þau jukust aðeins um tæp 2% þrátt fyrir hina miklu verðbólgu, sem geisaði á árinu, og eru þá birgðabreytingar frátaldar. Vegna mikillar lækkunar útflutningsvörubirgða lét nærri, að verðmætaráðstöfun þjóðarbúsins í heild stæði í stað frá fyrra ári. Leiddi þetta til þess, að öll aukning þjóðarframleiðslu nýttist til þess að bæta viðskiptajöfnuðinn við útlönd.

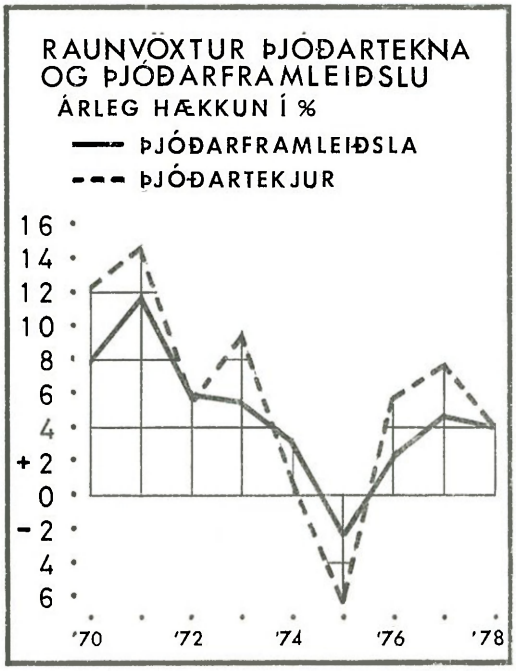
Hina litlu aukningu þjóðarútgjalda má algerlega þakka því, að fjármunamyndun minnkaði á árinu um 7,5%, og er það þriðja árið í röð, sem fjármunamyndunin lækkar í hlutfalli við þjóðarframleiðslu. Hlutfallslega náði fjármunamyndunin hámarki á árinu 1975, þegar hún nam 34% af þjóðarframleiðslu, en síðan hefur hún lækkað stig af stigi þar til á síðasta ári, þegar hún nam 26% af verðmæti þjóðarframleiðslunnar. Hlutfallsleg lækkun fjármunamyndunar hefur á þessu tímabili lagt mikið af mörkum til þess stórfellda bata, sem orðið hefur í viðskiptajöfnuði, en hún hefur einnig, og þá sérstaklega á síðastliðnu ári, skapað svigrúm til þess að auka rauntekjur launþega og einkaneyzlu, án þess að það kæmi niður á viðskiptajöfnuðinum við útlönd.

Á árinu 1978 jókst einkaneyzla þannig um 6% eða um 2% meira en þjóðartekjur. Reiknað sem hlutfall af verðmætaráðstöfun þjóðarbúsins i heild nam einkaneyzlan á síðasta ári 63,6%. Hefur það hlutfall ekki verið jafnhátt síðan á árinu 1972, en eftir það lækkaði hlutdeild einkaneyzlu verulega og varð aðeins um 59% af verðmætaráðstöfun á árunum 1974 og 1975. Á árinu 1978 jókst samneyzlan um 2% eða helmingi hægar en þjóðartekjur, en svipuð þróun hafði einnig átt sér stað árið áður.

Aukningu þjóðarútgjalda haldið í skefjum.

Þær tölur, sem nú hafa verið raktar um framleiðsluaukningu og helztu þætti þjóðarútgjalda á árinu 1978, sýna, að þrátt fyrir verðbólgu og efnahagslegan óróa tókst að halda aukningu þjóðarútgjalda svo í skefjum, að verulegur bati gat átt sér stað í viðskiptajöfnuði. Í hlutfalli við þjóðarframleiðslu reyndist viðskiptajöfnuður á árinu hagstæður um 1,5%, en árið áður hafði viðskiptahallinn numið 2,6% af þjóðarframleiðslu. Þótt verulegur hluti þessa bata hafi stafað af lækkun útflutningsvörubirgða, er hér vissulega um þakkarverðan árangur að ræða eftir langvarandi tímabil viðskiptahalla og versnandi stöðu þjóðarbúsins út á við. Mun ég nú víkja nokkru nánar að helztu þáttum í þróun greiðslujafnaðar á árinu 1978.

Heildarverðmæti útflutnings nam 176



milljörðum króna á síðasta ári, en það samsvaraði 21,5% verðmætisaukningu miðað við árið 1977, ef reiknað er til sama meðalgengis bæði árin. Mestu munar hér um verðmætisaukningu útfluttra sjávarafurða, sem nam 26% á árinu, og lagðist þar allt á eitt, 5% aukning framleiðslumagns, 4% hækkun erlends verðlags og mjög veruleg lækkun útflutningsvörubirgða, en á árinu tókst m.a. að selja miklar skreiðarbirgðir, sem legið höfðu óseldar frá árunum 1976 og 1977. Útflutningur á áli jókst á árinu um 11%, einkum vegna hækkandi verðlags, en verðmætisaukning annars iðnaðarútflutnings nam aðeins 6% frá fyrra ári.

Verðmæti vöruinnflutnings jókst mun minna en útflutningur á árinu eða aðeins um 5,2%, reiknað á sama meðalgengi bæði árin. Innflutningur sérstakra fjárfestingarvara, einkum skipa, dróst verulega saman á árinu, en einnig varð nokkur lækkun á olíuinnflutningi. Verðmæti annars innflutnings jókst hins vegar um 13,7%, en sé tekið tillit til hækkunar innflutningsverðlags í erlendum gjaldeyri, hefur magnaukning almenns innflutnings numið nálægt 8%, sem er allmiklu meira en þróun þjóðarútgjalda gaf tilefni til. Stafaði þetta vafalaust að nokkru leyti af hinni miklu óvissu, sem ríkti í efnahags- og gengismálum mikinn hluta ársins og leiddi til aukinnar eftirspurnar eftir innfluttum vörum.

Mikil aukning varð á þjónustuviðskiptum á síðastliðnu ári, bæði tekjum og útgjöldum, og jókst hvort tveggja um nálægt 20% miðað við fast meðalgengi. Þjónustutekjur námu á árinu 73,5 milljörðum króna, en þjónustugjöld 73,1 milljarði, svo að um hagstæðan jöfnuð að fjárhæð 400 millj.kr. var að ræða á árinu.

Viðskiptajöfnuður hagstæður um 8 milljarða.

Séu þær tölur um viðskipti með vörur og þjónustu, sem ég hef nú rakið, dregnar saman í eitt, kemur fram, að viðskiptajöfnuðurinn hefur verið hagstæður á síðastliðnu ári um 8 milljarða króna, en það jafngildir 1,5% af þjóðarframleiðslu. Árið áður hafði hins vegar verið viðskiptahalli, er nam á verðlagi þess árs 9,7 milljörðum króna, en það var jafngildi 2,6% af þjóðarframleiðslu. Rétt er þó að benda á, að þessar tölur gefa ekki að öllu leyti réttan samanburð á raunverulegri afkomu þjóðarbúsins út á við á þessum tveimur árum. Í fyrsta lagi er á það að benda, að miklar birgðir útflutningsafurða söfnuðust saman á árinu 1977, en mikil birgðalækkun átti sér aftur á móti stað á síðastliðnu ári, og þessi birgðasveifla skýrir um ⅔ hluta þess bata, sem átti sér stað í viðskiptajöfnuði milli þessara tveggja ára. Í öðru lagi var mikil lækkun á innflutningi sérstakra fjárfestingarvara, einkum skipa, árið 1978, og hefur það einnig veruleg áhrif á þennan samanburð. Vitaskuld verður aldrei leiðrétt fyrir sveiflum af þessu tagi, svo að óyggjandi sé, en óhætt er að fullyrða, að viðskiptajöfnuðurinn hafi verið í mjög sæmilegu jafnvægi bæði þessi ár.

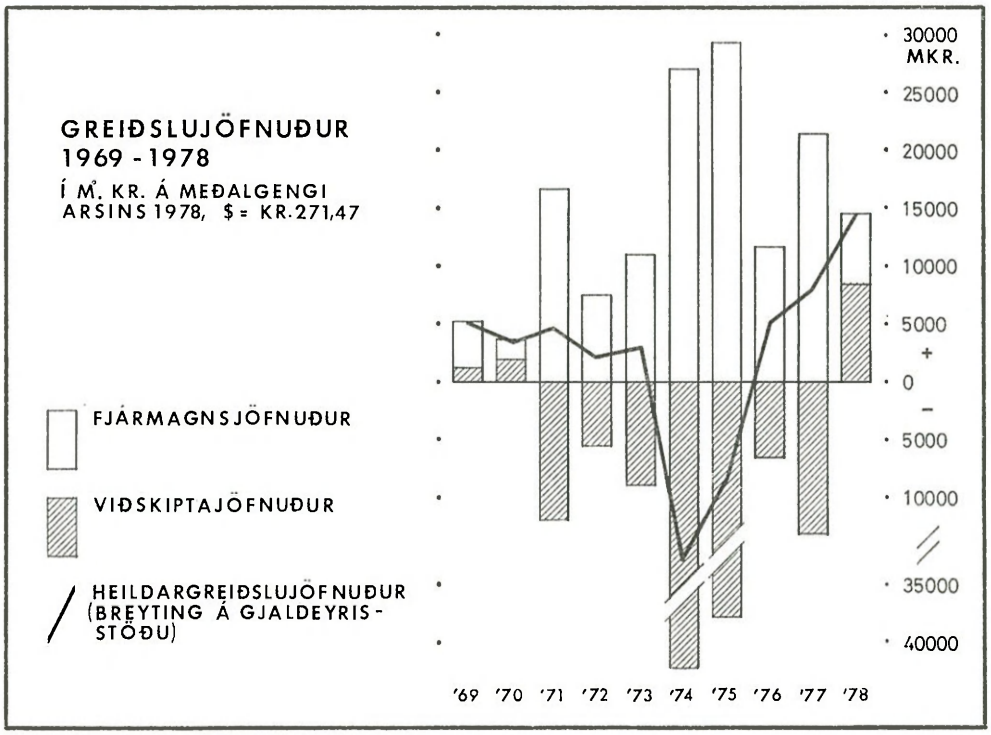
Við hinn hagstæða viðskiptajöfnuð, sem ég hef nú gert grein fyrir, bættist á síðasta ári einnig verulegt innstreymi fjár vegna fjármagnshreyfinga frá útlöndum, en þar eru erlendar lántökur langmikilvægastar. Reyndist fjármagnsjöfnuðurinn í heild hagstæður á árinu um rúma 6 milljarða króna, en þetta fjármagnsinnstreymi ásamt hagstæðum viðskiptajöfnuði leiddi til u.þ.b. 11 milljarða króna bata í gjaldeyrisstöðu bankanna, og er þá miðað við gengi í lok ársins 1978. Miðað við sama gengi nam nettógjaldeyriseign bankakerfisins 20,3 milljörðum króna í lok síðastliðins árs. Þrátt fyrir þennan mikilsverða bata vantar þó enn mikið á, að unnizt hafi upp sú mikla rýrnun gjaldeyrisstöðunnar, sem átti sér stað á árunum 1974 og 1975.

Gjaldeyrisforði og erlendar skuldir.

Í heild nam gjaldeyrisforði Seðlabankans í lok síðastliðins árs 43,8 milljörðum

króna, en meira en helmingur hans var fjármagnaður með gjaldeyrislánum, sem tekin hafa verið af Seðlabankanum á undanförnum erfiðleikaárum til þess að tryggja stöðu þjóðarbúsins út á við. Meginhluti þessa lánsfjár var fenginn hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og endurlánaður ríkissjóði vegna skuldasöfnunar hans við Seðlabankann. Voru eftirstöðvar skuldanna við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn 19,6 milljarðar króna um síðustu áramót og er gert ráð fyrir því, að þær verði að mestu greiddar á næstu þremur til fjórum árum.

Erlendar skuldir þjóðarbúsins til langs tíma héldu áfram að vaxa á árinu 1978, og námu þær í árslok 230 milljörðum kr. miðað við það gengi, sem þá var í gildi. Innkomið lánsfé á árinu nam um 35 milljörðum króna reiknað á meðalgengi ársins, en afborganir ásamt endurgreiðslum skammtímalána 23 milljörðum króna. Nettóskuldaaukning á árinu nam því tæpum 12 milljörðum króna, en það er mun minni aukning en hefur átt sér stað undanfarin ár. Sé skuldabyrði Íslendinga reiknuð sem hlutfall af þjóðarframleiðslu, hefur hún lítið breytzt síðustu fjögur ár, en legið öll árin mjög nálægt 35% af verðmæti árlegrar þjóðarframleiðslu. Svipuðu máli gegnir um greiðslubyrði vegna erlendra skulda, en hún hefur reynzt tiltölulega stöðug og legið á bilinu 13—14% af gjaldeyristekjum þjóðarbúsins undanfarin fjögur ár. Þótt af þessum tölum megi ráða, að tekizt hafi síðustu árin að koma í veg fyrir aukningu á erlendri skuldabyrði þjóðarbúsins miðað við framleiðslu og greiðslugetu, er augljóslega full þörf á áframhaldandi aðhaldi um erlendar lántökur. Skilyrði fyrir því, að það megi takast, felast ekki aðeins í aðhaldi á sviði opinberra framkvæmda og annarrar fjárfestingar, sem fjármögnuð hefur verið með innfluttu lánsfé, heldur ekki síður í því, að gerðar séu



ráðstafanir til að auka framboð á innlendu fjármagni með bættum ávöxtunarskilyrðum.

Óstöðvandi víxlgangur kaupgjalds og verðlags.

Þær tölur um þjóðarframleiðslu, verðmætaráðstöfun og greiðslujöfnuð, sem ég hef nú rakið, gætu út af fyrir sig bent til þess, að árið 1978 hafi verið venju fremur kyrrlátt ár, árferði hagstætt, framleiðslustarfsemi nálægt meðallagi og óvenjulega gott jafnvægi milli þjóðarútgjalda og ráðstöfunarfjár þjóðarbúsins og þar af leiðandi í viðskiptajöfnuðinum við útlönd. En þótt allt þetta megi til sanns vegar færa, vantar í þessa heildarmynd greinargerð fyrir þróun verðlags og launa, en vandamálin, sem við var að etja á því sviði, settu öllu öðru fremur svip sinn á atburðarás ársins á sviði efnahagsmála og hagstjórnar. Sá höfuðvandi, sem við var að glíma í þessu efni, var óstöðvandi víxlgangur kaupgjalds og verðlags, sem magnazt hafði um allan helming á síðari hluta ársins 1977 fyrir áhrif kjarasamninganna, sem þá voru gerðir og m.a. höfðu inni að halda óvenjulega hörð ákvæði um verðbætur á laun. Beindist viðleitni stjórnvalda á árinu bæði að því að reyna að hemja þessa verðbólguþróun og draga úr áhrifum hennar á afkomu atvinnuveganna og framleiðslustarfsemi í landinu. Í þessu efni má skipta árinu í þrjú höfuðtímabil.

Á fyrsta þriðjungi ársins beindist viðleitni stjórnvalda að því að takmarka víxlhækkanir launa og verðlags með beinum breytingum á vísitölukerfinu, jafnframt því sem reynt var að tryggja afkomu útflutningsatvinnuveganna með 13% gengisbreytingu, er gildi tók í febrúarmánuði. Aðgerðir þessar náðu þó ekki tilgangi sínum nema að takmörkuðu leyti vegna harðrar andstöðu launþegasamtakanna. Hélt verðbólgan því enn áfram að vaxa, og var 12 mánaða hækkun verðlags komin upp í um 43% í byrjun maímánaðar. Næstu 4 mánuði, þ.e.a.s. frá maí og fram í byrjun september, má segja að ríkt hafi nokkurs konar millibilsástand í efnahags- og hagstjórnarmálum vegna kosninga og langvarandi stjórnarmyndunarsamninga. Voru því ekki skilyrði til þess að taka neinar meiri háttar ákvarðanir í efnahagsmálum, jafnvel þótt verðbólgan færi sívaxandi og kæmist yfir 52% í ágústmánuði og við rekstrarstöðvun lægi hjá stórum hluta útflutningsatvinnuveganna vegna hækkandi rekstrarkostnaðar. Hafði þetta ástand, svo sem við mátti búast, í för með sér verulega spákaupmennsku, sem einkum lýsti sér í auknum innflutningi og gjaldeyrisútstreymi. Með valdatöku nýrrar ríkisstjórnar í byrjun september var bundinn endi á þetta óvissuástand. Voru þá annars vegar gerðar ráðstafanir til þess að lagfæra rekstrargrundvöll atvinnuveganna með 15% gengislækkun, en jafnframt var reynt að draga úr víxlhækkunum verðlags og launa, einkum með því að auka niðurgreiðslur og draga úr neyzlusköttum. Fyrir áhrif þessara aðgerða hægði nokkuð á verðbólguþróuninni, og var hún komin niður í um 40% í lok ársins. Eftir gengislækkunina skapaðist eðlilegt ástand að nýju í gjaldeyris- og peningamálum, og batnaði gjaldeyrisstaðan ört síðustu mánuði ársins eftir hið öra útstreymi, sem átt hafði sér stað, einkum um sumarmánuðina.

Markmið og framkvæmd lánsfjáráætlunar.

Þau verðbólguvandamál, sem ég hef nú stuttlega lýst, og hinar miku sveiflur í gjaldeyrisstöðu, afkomu atvinnuvega og almennri eftirspurn, er henni voru samfara, endurspegluðust í framvindu fjármála og peningamála og settu svip sinn á þau viðfangsefni, sem þar var við að glíma. Ljóst var þegar á síðasta ársfjórðungi ársins 1977, að hætta væri á ört vaxandi verðbólgu á árinu 1978, nema beitt væri ýtrasta aðhaldi í fjármálum ríkisins svo og í peninga- og lánsfjármálum. Til þess að ná

þessu markmiði var í fyrsta lagi stefnt að því að halda útlánaaukningu bankakerfisins og fjárfestingarlánasjóða verulega innan við áætlaða aukningu þjóðarframleiðslu að viðbættum verðlagshækkunum, sem þá var vonazt til að yrðu ekki meiri en rúmlega 30% á árinu. Í öðru lagi var stefnt að þó nokkrum greiðsluafgangi hjá ríkissjóði, er nota skyldi til að lækka skuldir hans við Seðlabankann. Loks var stefnt að því að draga verulega úr erlendum lántökum, einkum með því að draga úr opinberum framkvæmdum og erlendum lántökum fjárfestingarlánasjóða.

Ekki er auðvelt að meta, jafnvel eftir á, að hve miklu leyti einstökum markmiðum lánsfjáráætlunar síðasta árs hafi verið náð. Verðlags- og gengisbreytingar urðu í reynd miklu meiri en gert hafði verið ráð fyrir í áætluninni, en það hlaut að raska einstökum þáttum hennar í veigamiklum atriðum. Það gat því ekki hjá því farið, að bæði útlánaaukning innlendra lánastofnana og erlendar lántökur færu í krónutölu verulega fram úr settu marki. Þrátt fyrir þau miklu tölulegu frávik, sem urðu frá hinni upphaflegu áætlun, virðist full ástæða til þess að ætla, að sú stefnumörkun, sem fram kom í lánsfjáráætlun, hafi átt veigamikinn þátt í því að halda framboði lánsfjár í skefjum og stuðla þannig að aðhaldi í fjárfestingu og innlendri eftirspurn. Þessu til stuðnings má t.d. nefna, að nettóframboð lánsfjár á árinu jókst um 30% miðað við árið á undan, enda þótt aukning þjóðarframleiðslu á verðmæti hvors árs um sig næmi hvorki meira né minna en 50%. Átti þessi hlutfallslega takmörkun á framboði lánsfjár vafalaust sinn þátt í því, að fjármunamyndun dróst saman um 7,5% á árinu og þjóðarútgjöld jukust ekki meira en raun ber vitni.

Sú stefna, sem mörkuð var í peningamálum innan lánsfjáráætlunar, beindist að því að halda útlánaaukningu innan hóflegra marka miðað við áætlaða verðlagsþróun á árinu og skapa um leið svigrúm til að bæta gjaldeyrisstöðu Seðlabankans verulega. Til þess að ná þessum markmiðum voru viðeigandi aðgerðir á þremur sviðum taldar skipta mestu máli. Í fyrsta lagi, að sú áætlun fjárlaga stæðist, að ríkissjóður gæti hafið endurgreiðslu á skuldum sínum við Seðlabankann. Í öðru lagi, að stöðvað yrði sjálfkrafa útstreymi fjár úr Seðlabankanum vegna aukningar endurkaupa umfram innlánsbindingu, og í þriðja lagi, að haldið yrði áfram þeirri stefnu að endurskoða lánskjör í samræmi við verðlagsþróun. Allt fór þetta nokkuð á annan veg en að var stefnt, og mun ég síðar víkja nánar að þessum þremur atriðum og mikilvægi þeirra fyrir stjórn peningamála hér á landi nú og framvegis. Þótt um ýmsa veikleika væri þannig að ræða í stjórn peningamála á árinu, verður varla annað sagt en að peningakerfið hafi staðið af sér áraun stóraukinnar verðbólgu og langvarandi óvissu í efnahagsmálum betur en við hefði mátt búast. Heidarútlánaaukning bankanna á árinu reyndist að vísu 40% samanborið við 30% markmið, sem sett var í lánsfjáráætlun og samið um við bankana í upphafi ársins. Þessi útlánaaukning var engu að síður verulega innan við aukningu þjóðarframleiðslu á árinu að verðlagsbreytingum meðtöldum og er því ekki ástæða til þess að telja, að hún hafi haft eftirspurnaraukandi áhrif umfram það, sem fólst í upphaflegum markmiðum lánsfjáráætlunar. Svipuðu máli gegnir um aukningu peningamagns, þ.e.a.s. samtölu veltiinnlána, seðla og myntar, en aukning þess á árinu nam 36,7%. Mun meiri aukning varð hins vegar á spariinnlánum eða 51%, en þar munaði langmest um aukningu vaxtaaukainnlána, sem síðar mun að vikið. Þessi hagstæða þróun spariinnlána gerði innlánsstofnunum kleift að bæta lausafjárstöðu sína gagnvart Seðlabankanum um 6 milljarða króna á árinu, en sá stöðubati þeirra átti síðan, ásamt innstreymi fjár í gengismunarsjóð, drýgstan þátt í því að mynda peningalegt mótvægi

þeirrar mikilvægu aukningar gjaldeyrisforðans, sem á árinu varð.

Beita þarf samræmdum hagstjórnaraðgerðum gegn verðbólgunni.

Þær tölur, sem ég hef nú rakið, verða að nægja til þess að gefa nokkra mynd af stefnumörkun og framkvæmd í lánsfjármálum á síðastliðnu ári. Miðað við það verðbólgu- og óvissuástand, sem ríkti á árinu, verður ekki annað sagt en tekizt hafi vonum framar að tryggja þolanlegt jafnvægi á lánsfjármarkaðnum og í stöðu þjóðarbúsins út á við. Nákvæmt mat í þessum efnum skiptir hins vegar ekki mestu máli nú, heldur hitt, hvaða lærdóma við getum dregið af reynslu undanfarinna ára, er að gagni megi verða við stefnumótun í efnahags- og peningamálum nú og í framtíðinni. Þau verkefni, sem við er að fást í stjórn efnahagsmála, ef koma á verðbólgunni aftur niður á viðunandi stig á næstu árum, eru vissulega viðameiri en svo, að þeim öllum verði gerð skil á þessum vettvangi. Flestum er þó ljóst orðið, að varanlegum árangri verður ekki náð nema með samræmdum ráðstöfunum á öllum sviðum hagstjórnar. Viðurkenningu á þessu sjónarmiði er að finna í nýsettum lögum um stjórn efnahagsmála o.fl., sem m.a. hafa að geyma ýmis ákvæði, er varða stefnumörkun og stjórn peningamála. Mun margt í löggjöf þessari kalla á ákvarðanir eða tillögugerð af hálfu Seðlabankans á næstu mánuðum og er því ástæða til þess að verja því, sem eftir er af máli mínu, til þess að fara nokkrum almennum orðum um nokkrar meginforsendur árangursríkrar stjórnar peningamála við núverandi aðstæður. Mun ég þá fjalla jöfnum höndum um vandamál og reynslu fortíðarinnar í þessum efnum og þá stefnumörkun, sem líklegust virðist til þess að bera árangur í framtíðinni.

Skipta má þeim tækjum, sem beitt er til þess að hafa áhrif á framboð peninga, í þrjá meginflokka. Í fyrsta flokknum eru þau tæki, sem hafa bein áhrif á peningamyndun Seðlabankans og þar af leiðandi á lausafjárstöðu og útlánagetu innlánsstofnana. Í öðrum flokknum eru aðgerðir til þess að hafa áhrif á vexti og önnur ávöxtunarkjör fjármagns og þar með á peningalegan sparnað og eftirspurn eftir lánsfé. Í þriðja flokknum eru svo aðgerðir til beinnar ákvörðunar á peningalegum stærðum með samningum eða valdboði. Mun ég nú ræða hvern þessara flokka aðgerða fyrir sig og snúa mér fyrst að því, hvernig megi hafa áhrif á peningamyndun Seðlabankans.

Taumhald á peningamyndun Seðlabankans.

Seðlabankinn er frumuppspretta peninga í þjóðfélaginu. Grundvallaratriðið í stjórn peningamála hlýtur því ætíð að vera hæfilegt taumhald á peningamyndun hans, þar sem hún ræður úrslitum um útlánagetu bankakerfisins. Peningamyndun Seðlabankans ræðst einkum af þremur þáttum: Í fyrsta lagi inn- og útstreymi gjaldeyris, í öðru lagi útlánastarfsemi Seðlabankans, svo sem með endurkaupum afurðavíxla og lánum til ríkissjóðs og peningastofnana, og í þriðja lagi af fjárhæð bundins fjár innlánsstofnana hjá Seðlabankanum.

Í reynd hefur Seðlabankinn mjög mismunandi áhrif á þróun þessara meginþátta í starfsemi sinni. Sérstaklega eru bein áhrif hans lítil á þróun gjaldeyrisviðskipta, sem fyrst og fremst ráðast af gangi utanríkisverzlunar og framboði og eftirspurn eftir gjaldeyri. Miklar sveiflur í gjaldeyrisviðskiptum eru einmitt eitt af megineinkennum íslenzks þjóðarbúskapar, og hefur ör bati í gjaldeyrisstöðu á tímum hagstæðra viðskiptakjara og mikils sjávarafla hvað eftir annað reynzt uppspretta peningaþenslu, sem síðan hefur sett af stað nýja verðbólguskriðu. Eigi að koma í veg fyrir þetta, er mikilvægt, að gripið sé til tímanlegra ráðstafana, þ. á m. með notkun

Verðjöfnunarsjóðs, en auk þess þarf Seðlabankinn að hafa yfir að ráða tækjum til þess að draga inn fé frá bankakerfinu til þess að jafna metin og koma í veg fyrir óeðlileg þensluáhrif af batnandi stöðu út á við.

Annar þáttur í viðskiptum Seðlabankans, sem hann hefur takmarkað vald á, er staða ríkissjóðs, en skuldir hans við bankann hafa farið jafnt og þétt vaxandi undanfarin 6 ár. Á síðastliðnu ári jukust skuldir ríkissjóðs enn um 4 milljarða króna, en að meðtalinni gengisuppfærslu þess hluta skuldarinnar, sem er endurlán á lánsfé frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, voru heildarskuldir ríkissjóðs við Seðlabankann í árslok komnar upp í rúmlega 26 milljarða króna. Af hallanum á síðastliðnu ári stöfuðu um 3 milljarðar króna af ráðstöfunum ríkisstjórnarinnar síðastliðinn september til þess að lækka vísitölu framfærslukostnaðar með auknum niðurgreiðslum og lækkun neyzluskatta.

Af hálfu Seðlabankans hefur það verið margítrekað á undanförnum árum, að bætt staða ríkissjóðs og endurgreiðsla hinna miklu skulda hans við Seðlabankann sé ein meginforsenda þess, að unnt sé að ná traustum tökum á stjórn peningalegrar eftirspurnar í landinu. Í fjárlögum og lánsfjáráætlun fyrir 1979 er vissulega að þessu stefnt, þar sem gert er ráð fyrir greiðsluafgangi hjá ríkissjóði, auk þess sem 5 milljörðum króna verði varið til þess að endurgreiða samningsbundin lán hans við Seðlabankann. Er hér um eitt grundvallaratriði lánsfjáráætlunar ársins í ár að ræða, sem leggja verður allt kapp á að standist.

Endurkaup og innlánsbinding.

Kem ég þá að þeim tveim þáttum í viðskiptum Seðlabankans, er hann getur haft beinust áhrif á, en það er annars vegar útlán bankans til annarra en ríkissjóðs, þar sem endurkaup afurðavíxla skipta langmestu máli, og hins vegar bundnar innstæður innlánsstofnana í bankanum. Í reynd hafa mál þó þróazt þannig, að svigrúm Seðlabankans til þess að nota þau tæki, sem ég hef nú nefnt, til beinnar og sveigjanlegrar stjórnar á framboði peninga hefur þrengzt mjög á undanförnum árum. Orsakir þeirrar þróunar liggja annars vegar í því, að fjárhæð endurkeyptra afurðalána, sem veitt eru sjálfkrafa í samræmi við útlánareglur, hefur hækkað mjög ört, þar sem hún hefur fylgt verðmætisaukningu þjóðarframleiðslunnar og reyndar ríflega það, en hins vegar hefur aukning bundinna innstæðna takmarkazt af því, að ráðstöfunarfé bankakerfisins hefur rýrnað hlutfallslega við þjóðarframleiðslu allt frá árinu 1970, eins og oft hefur áður verið á bent og ég mun koma nánar að síðar. Til dæmis um þá breytingu, sem hér hefur á orðið, má nefna, að í árslok 1973 námu bundnar innstæður í Seðlabankanum rúmlega 70% hærri fjárhæð en endurkeypt afurðalán. Bindiskylduhlutfallið var þá 22% af heildarinnstæðum hjá hverri innlánsstofnun eða 3% fyrir neðan það 25% hámark, sem þá var í lögum. Svigrúm var því enn verulegt til aukinnar bindingar, ef á þurfti að halda, auk þess sem verulegur hluti bundins fjár var til ráðstöfunar sem mótvægi við gjaldeyriseign bankans. Síðan hafa þessi hlutföll breytzt jafnt og þétt, þar sem endurkaup hafa aukizt mun hraðar en fjárhæð bundinna innstæðna, jafnvel þótt bindiskyldan hafi verið hækkuð í áföngum í 25%.

Endurkaup vaxa hraðar en fjárhæð bundinna innstæðna.

Á árinu 1977 var svo komið, að endurkaupin voru orðin 4 milljörðum hærri en bundið fé í Seðlabankanum. Til þess að stemma stigu við áframhaldi þeirrar þróunar var í upphafi síðasta árs gripið til þess ráðs að lækka endurkaupahlutföll um 2 prósentustig, en um leið voru lánveitingar viðskiptabankanna til Framkvæmdasjóðs lækkaðar, svo að þeir gætu aukið rekstrarlán sín til atvinnuveganna að sama

skapi. Þessar ráðstafanir reyndust þó hvergi nærri fullnægjandi, og árið 1978 héldu endurkaupin enn áfram að vaxa hraðar en fjárhæð bundinna innstæðna, og voru þau orðin 6,9 milljörðum króna hærri um síðustu áramót.

Í viðræðum sínum við ríkisstjórnina hefur bankastjórn Seðlabankans bent á, að þetta vandamál yrði að leysa annaðhvort með frekari lækkun endurkaupahlutfalla, sem þá þyrfti að vera mjög veruleg, eða mikilli hækkun bindiskyldu, sem væntanlega þyrfti að fara upp undir 35% af heildarinnstæðum. Endanleg niðurstaða um stefnumörkun í þessum efnum hefur enn ekki náðst, en sem áfanga í lausn þess ákvað bankastjórn Seðlabankans að lækka endurkaupahlutföll um 3 prósentustig til viðbótar frá upphafi þessa árs, en sú aðgerð mun lækka endurkaup um rúm 5% miðað við það, sem ella hefði orðið. Þrátt fyrir þetta er þörf enn frekari ráðstafana þegar á þessu ári, ef koma á í veg fyrir áframhaldandi útstreymi fjár vegna aukningar endurkaupa umfram bindiskyldu.

Dregið verði úr endurkaupum.

Í nýsettum lögum um stjórn efnahagsmála er heimild Seðlabankans til innlánsbindingar hækkuð úr 25% í 28%. Jafnframt er breytt því orðalagi Seðlabankalaganna, að það sé fyrst og fremst tilgangur innlánsbindingarinnar að fjármagna endurkaup Seðlabankans. Verður að telja, að í þessu felist sú viljayfirlýsing löggjafans, að innlánsbindingu skuli í framtíðinni fyrst og fremst nota sem stjórntæki í peningamálum, en ekki til þess að standa undir útlánastarfsemi Seðlabankans í formi endurkaupa. Er sú stefna fyllilega í samræmi við skoðanir bankastjórnar Seðlabankans, en hún telur fulla þörf á því að búa svo um hnútana, að innlánsbindingin geti að nýju gegnt almennu hlutverki í stjórnun á framboði peninga í landinu. Hún telur því, að æskilegt sé að halda áfram að lækka endurkaupahlutföll í áföngum og færa þennan þátt í fjármögnun rekstrarlána þannig smám saman yfir á hendur viðskiptabankanna. Heppilegasta leiðin í því efni er tvímælalaust sú, að stefnt verði að því í framtíðinni, að Seðlabankinn fjármagni með endurkaupum aðeins afurða- og birgðalán vegna útflutningsatvinnuveganna. Hins vegar verði fjármögnun allrar framleiðslustarfsemi fyrir innlendan markað, bæði á sviði landbúnaðar og iðnaðar, eingöngu verkefni viðskiptabanka og sparisjóða. Auðveldara á að vera að framkvæma þessa tilfærslu nú, eftir að tekin hefur verið upp sú breyting á lánskjörum endurkeyptra lána til útflutningsatvinnuveganna, að þau eru í erlendum gjaldeyri og með sambærilegum vöxtum við þá, sem keppinautar íslenzkra útflytjenda eiga við að búa. Það mælir og með þessari breytingu, að beint samband hlýtur ætíð að vera á milli birgðabreytinga í útflutningsatvinnuvegunum og sveiflum í gjaldeyrisstöðu. Þannig er ekki óeðlilegt, að Seðlabankinn fjármagni birgðasöfnun, sem skila mun sér til bankakerfisins nokkru síðar í formi gjaldeyrisssölu. Hætt er hins vegar alltaf við því, að endurkaup framleiðslu fyrir innlendan markað geti orðið verðbólguaukandi, þegar Seðlabankinn fjármagnar innlendar birgðir, sem hækka í verði vegna heimatilbúinnar verðbólgu. Á þetta sérstaklega við um lán út á landbúnaðarafurðir, sem eru verndaðar fyrir allri samkeppni og verðlagðar alveg án tillits til verðlagsþróunar erlendis. Verst er þó, þegar verið er að fjármagna verulega umframframleiðslu eins og undanfarin tvö ár, sem kemur fram í söfnun vörubirgða, sem ekki eru verðlagðar í neinu samræmi við það, sem búast má við að fáist fyrir þær á erlendum markaði.

Bætt ávöxtun eykur sparifjármyndun.

Ég kem þá að öðrum flokki peningalegra aðgerða, en það eru breytingar á vöxtum, verðtryggingu og öðrum ávöxtun-

ar- og lánsskilmálum. Umræður um ávöxtun sparifjár og lánskjör hafa verið mjög ofarlega á baugi nú um skeið og virðist ljós, að vaxandi skilningur sé á hinum alvarlegu efnahagslegu og þjóðfélagslegu vandamálum, sem fylgja þeim neikvæðu raunvöxtum, sem verið hafa einn af helztu fylgifiskum hinnar miklu verðbólgu síðustu ára. Hafa áhrif þessa ástands komið fram í þverrandi peningalegum sparnaði miðað við heildartekjur þjóðarbúsins og óeðlilegri eftirspurn eftir lánsfé til fjárfestingar með verðbólguhagnað að meginmarkmiði, skömmtun og misrétti á lánamarkaðnum og síðast en ekki sízt stórfelldum flutningi raunverulegra verðmæta frá sparifjáreigendum í hendur þeirra, sem skulda.

Mun ég einskorða mig við að ræða aðgerðir á þessu sviði að undanförnu og verkefnin, sem nú er við að fást í þessum efnum.

Á árunum 1976 og 1977 voru gerðar veigamiklar breytingar á vaxtakerfinu með upptöku vaxtaaukareikninga annars vegar og verðbótaþætti vaxta hins vegar, en þá var að því stefnt, að verðbótaþátturinn yrði endurskoðaður reglulega með hliðsjón af verðlagsþróuninni. Í samræmi við þetta var verðbótaþáttur vaxta hækkaður um 3% í nóvember 1977 og aftur um 3% í febrúar á síðastliðnu ári. Með tilliti til vaxandi verðbólgu hefði verið full ástæða til þess að hækka verðbótaþáttinn enn frekar á árinu, sérstaklega í ágúst, þegar verðbólgan komst hæst, en úr frekari vaxtabreytingum varð ekki á árinu, fyrst vegna stjórnmálaóvissu og síðan vegna þess, að ekki varð lokið viðræðum við hina nýju rikisstjórn um endurskoðaða lánskjarastefnu. Þó voru tvær veigamiklar breytingar gerðar á vaxtakerfinu fljótlega eftir siðastliðin áramót, annars vegar sú breyting á lánskjörum endurkaupanlegra útflutningslána, sem ég hef áður getið, en hins vegar stofnun þriggja mánaða vaxtaaukareikninga með 25% vöxtum. Þótt farið hafi verið skemmra í endurskoðun vaxta á árinu en æskilegt hefði verið með tilliti til hinnar miklu verðbólgu, er enginn vafi á mikilvægi þess, að sparifjáreigendum skuli þó hafa boðizt þau vaxtakjör, sem voru á vaxtaaukareikningum á árinu. Reyndist innstæðuaukning á þessum reikningum yfir 84% á árinu, sem var helmingi meiri aukning hlutfallslega en á öðru sparifé, og í lok ársins var 31% af öllu sparifé á vaxtaaukareikningum. Er lítill vafi á því, að það dró verulega úr spákaupmennsku, á meðan óvissan í efnahagsmálum var mest síðastliðið sumar, hve mikill hluti sparifjár var kominn á vaxtaaukareikninga og eigendur sparifjár áttu kost á 32% vöxtum af innstæðum sínum.

Ávöxtunarkjör í samræmi við verðþróun.

Með tilliti til þeirrar reynslu, sem fengin er í þessum efnum, hefur bankastjórn Seðlabankans talið nauðsynlegt, að ávöxtunarkjör á fjármagni væru í sem beztu samræmi við verðlagsþróun á hverjum tíma. Hún telur því mikilvægt, að í hinum nýju lögum um stjórn efnahagsmála o.fl. skuli sú stefna hafa verið ótvírætt mörkuð, að komið skuli á í áföngum á þessu og næsta ári raunhæfri verðtryggingu á sparifé og lánsfé. Í lögunum felst einnig veruleg rýmkun á þeim reglum, sem gilt hafa um verðtryggingu í lánssamningum, og mun hún greiða fyrir því, að þessum markmiðum verði náð. Af hálfu Seðlabankans er nú unnið að því að undirbúa tillögur um framkvæmd lánskjarastefnunnar í samræmi við meginstefnu þessarar lagasetningar, og verða ákvarðanir væntanlega teknar síðar í þessum mánuði. Þegar hafður er í huga sá mikli ágreiningur, sem oft hefur orðið um vaxta- og verðtryggingarmál hér á landi, er það að dómi Seðlabankans mjög mikils virði, að nú liggur fyrir skýr afstaða löggjafans til stefnumörkunar á þessu sviði. Samleikurinn er sá, að deilur hafa um of snúizt um formsatriði málsins, svo sem hvort fara skyldi raun-

vaxtaleið, verðtryggingarleið eða frjálsvaxtaleið. Sannleikurinn er sá, að við núverandi aðstæður hér á landi mundu allar þessar leiðir stefna til sömu áttar, þ.e.a.s. að bæta ávöxtunarkjör sparifjár, færa lánskjör til samræmis við verðbólguþróun og jafna þau milli atvinnuvega.

Markmið í peningamálum.

Er ég þá kominn að þriðja og síðasta flokki aðgerða í peningamálum, sem ég mun gera hér að umræðuefni, en það er setning sérstakra fast bundinna markmiða um breytingu á tilteknum peningalegum stærðum, svo sem peningamagni, heildarútlánum bankakerfisins eða lántökum opinberra aðila. Með samningum Seðlabankans og viðskiptabankanna um útlánamarkmið og síðar með þeim markmiðum, sem sett hafa verið í lánsfjáráætlun um útlán innlendra peningastofnana og erlendar lántökur, hefur að nokkru leyti verið farið inn á þessa braut, en þó án þess að markmiðin hafi verið bundin með lagaboði eða sett með beinu samþykki löggjafans. Nú hefur verið stigið enn eitt spor í þessa átt með ákvæðum hinna nýju laga um stjórn efnahagsmála o.fl., þar sem tiltekið er, að stefnt skuli að 25% aukningu peningamagns á þessu ári, en þá tölu má endurskoða í samræmi við þjóðhagsspá. Þótt hér sé því ekki um valdboð að ræða, felst í þessu ákvæði skýrari stefnumörkun en áður hefur verið fyrir hendi hér á landi varðandi þróun peningamagns og þar af leiðandi hlutverk stefnunnar í peningamálum á sviði almennrar hagstjórnar. Frá sjónarmiði Seðlabankans tel ég stefnumörkun af þessu tagi tvímælalaust spor í rétta átt, en ég tel þó ástæðu til þess að benda á nokkur atriði, er varða framkvæmd slíkrar stefnu, og þær takmarkanir, sem henni eru settar.

Í fyrsta lagi er mikilvægt, að menn geri sér grein fyrir því, að slík markmið gera miklar kröfur til virkrar og sveigjanlegrar stefnu í peningamálum. Eigi Seðlabankinn að halda aukningu peningamagns innan tiltekinna marka, verða menn að vera við því búnir, að hann beiti í því skyni þeim tækjum til stjórnunar á peningaframboði, sem hann hefur yfir að ráða, svo sem innlánsbindingu, breytingum á reglum um endurkaup og hreyfanlegum vöxtum. Vegna þeirra takmarkana, sem t.d. eru settar um innlánsbindingu, er ekki með öllu gefið, að hann hafi alltaf yfir að ráða tækjum, er nægi til þess að halda breytingum peningamagns innan settra marka. Sérstaklega er það þó mikilvæg forsenda árangurs á þessu sviði, að skuldasöfnun ríkissjóðs verði ekki til þess að skapa óviðráðanlega peningaþenslu.

Í öðru lagi er rétt að benda á það, hversu afskaplega erfitt það hefur reynzt til þessa að setja raunhæf markmið um þróun peningastærða í eitt ár eða svo fram í tímann vegna þeirrar miklu óvissu, sem ríkt hefur um verðlagsþróun. Öll þau ár, sem lánsfjáráætlanir hafa verið gerðar, hefur verið byggt á verðlagsspám, sem reynzt hafa allt of bjartsýnar, einkum vegna mun meiri launabreytinga en ráð hafði verið fyrir gert. Að sjálfsögðu getur það verið gagnlegt og haft áhrif til aukins aðhalds, að útlánamarkmið sé sett lágt miðað við verðbólgu, svo að hamlað sé gegn verðlagsbreytingum með eftirspurnaraðhaldi úr þeirri átt. Frávikin mega hins vegar ekki vera svo mikil, að markmiðin reynist gersamlega óraunhæf og menn gefist hreinlega upp við að ná þeim. Sú reynsla, sem þegar er fyrir hendi hér á landi í þessu efni, bendir því ekki til þess, að treysta megi um of á peningaleg markmið af þessu tagi, nema það takist að samræma þau betur öðrum þáttum hagstjórnar en unnt hefur verið hingað til, en það, sem þar skiptir mestu máli, er tvímælalaust, að hliðstæð markmið eða áætlanir séu fyrir hendi um launaþróun og framleiðslukostnað. Að því er að vísu stefnt með hinum nýju efnahagsstjórnarlögum, en mikil óvissa er þar þó enn fyrir hendi.

Þrátt fyrir þau vandamál, sem bundin eru notkun peningalegra markmiða og ég hef nú stuttlega lýst, tel ég engan vafa á því, að slík markmið geti átt miklu hlutverki að gegna, en þó því aðeins, að þau séu hluti af samræmdri efnahagsstefnu, sem fylgt er fram af einurð og festu. Eins og kunnugt er, hafa þær hagfræðikenningar, sem leggja áherzlu á samhengi peningamagnsbreytinga og verðlagsþróunar, vakið vaxandi athygli síðustu árin. Hefur þetta m.a. haft þau áhrif, að það verður sífellt algengara, að stjórnvöld setji fram ákveðið markmið um árlega aukningu peningamagns, en það er síðan notað sem meginviðmiðun í daglegri stjórn peninga- og fjármála. Á verðbólgutímum getur verið sérstaklega mikilvægt að geta með þessum hætti gefið skýrt og skorinort til kynna, hvaða svigrúm til verðbreytinga og þar af leiðandi launahækkana sé fyrir hendi að dómi stjórnvalda. Sé farið fram yfir þessi mörk, eigi aðilar vinnumarkaðarins það á hættu, að gripið verði til peningalegra samdráttarráðstafana í einu eða öðru formi. Segja má með öðrum orðum, að með því að setja aukningu peningamagns fastákveðið hámark séu stjórnvöld að reyna að skapa verðþróuninni fasta viðmiðun, kasta út nokkurs konar akkeri, sem ætlað sé að koma í veg fyrir, að hagkerfið reki stjórnlaust út í brimgarð verðbólgunnar.

Föst markmið fyrir breytingar peningamagns og launa sem tæki til að draga úr verðbólgu.

Vissulega væri slík festa mikils virði fyrir íslenzkan þjóðarbúskap, sem velkzt hefur í ólgu 30—50% verðbólgu í meira en hálfan áratug. En þegar svona mikill skriður er kominn á verðlagsþróunina, verður sífelld aðlögun einstakra þátta verðlags, kaupgjalds, gengis og lánskjara nauðsynleg, ef koma á í veg fyrir röskun á rekstrarskilyrðum atvinnuveganna og misrétti í tekjum og afkomu milli þjóðfélagshópa. Þótt aðlögunarhæfni af þessu tagi hafi vafalaust forðað Íslendingum frá enn meira efnahagslegu tjóni af völdum verðbólgunnar en raun ber vitni, felur hún þó í sér sínar eigin hættur, því að verði aðlögun að verðbólgunni aðalatriði hagstjórnar og viðleitnin til að halda til jafns við aðra í verðbólguflaumnum gerð að meginmarkmiði einstaklinga, fyrirtækja og hagsmunahópa, er hætt við því, að engin orka verði aflögu til þess að reyna að andæfa og draga úr verðbólguhraðanum.

Þegar íhuguð er reynsla Íslendinga í þessum efnum undanfarin ár, er vandséð önnur leið, sem vænlegri sé til árangurs, en að setja með sem ákveðnustum hætti árleg markmið fyrir hreyfingu helztu stærða, sem ákvarðandi eru fyrir þróun verðlags og peningalegrar eftirspurnar, og miða síðan allar ákvarðanir í stjórn efnahagsmála við þau. En það nægir ekki að setja slík markmið aðeins fyrir aukningu peningamagns og útlán lánastofnana heldur þurfa þau einnig að ná til launabreytinga og útgjalda opinberra aðila. Síðan þyrfti að þrengja svigrúmið til breytingar ár frá ári, unz verðbólgan er komin niður á viðunandi stig.

Það er að sjálfsögðu ljóst, að markviss og samræmd efnahagsstefna af þessu tagi er allt annað en auðveld í framkvæmd, en dæmi annarra þjóða, sem komizt hafa í svipaðan vanda, sýna, að hún er þó framkvæmanleg. Fyrir henni ætti líka að geta fengizt almennari skilningur en þegar er fyrir hendi, ef menn gera sér grein fyrir því, að hún er líklega eina færa millileiðin á milli þess að sitja fastir í vítahring verðbólgunnar eða neyðast til þess að brjótast út úr honum með harðvítugum samdráttarráðstöfunum.

Bjarni Bragi Jónsson:

Vaxtastefna og peningalegur sparnaður í verðbólguþróun

Grein þessi byggist að meginefni á skýrslu, sem samin var fyrir seðlabankafund Norðurlanda á Húsavík 21.—23. ágúst 1978, en meginefni fundarins var það, sem í fyrirsögn greinir. Síðan hefur allt talnaefni um peningalegan sparnað verið endurunnið, einkum til þess að tryggja sambærileik mismunandi talnaraða, tímasetningu þeirra o. s. frv. Auk greinarhöfundar hafa starfsmenn peningamáladeildar unnið að þeim athugunum, sem hér er byggt á: Eiríkur Guðnason, Sveinn E. Sigurðsson og Hörður Sverrisson, svo og á fyrra stigi sumarmennirnir Sigurður Á. Snævarr og Yngvi Örn Kristinsson.

1. Inngangur.

Það er kunnara en svo, að frá þurfi að segja, að afdrif sparifjár og annars innlánsfjár í bönkum í verðbólguþróuninni hafa verið mönnum mikið áhyggjuefni. Hafa síðustu árin bæði í ræðu og riti verið settar fram ýmsar heimildir um rýrnun ráðstöfunarfjár bankakerfisins á mælikvarða fasts verðlags og að tiltölu við þjóðartekjur og þjóðarauð. Peningalegur sparnaður, þ. e. í formi hvers konar fjárkrafna, er hins vegar mun víðtækari en innlán í bankakerfi, bæði annar frjáls sparnaður einkaaðila og kerfisbundinn sparnaður á vegum opinberra aðila. Var því brýnt að fá úr því skorið, hvort og í hverjum mæli peningalegur sparnaður hefði færzt milli sparnaðarforma eða dregizt saman á heildina litið.

Í þessu sambandi hefur athyglin að sjálfsögðu beinzt að fjármagnskjörunum: vöxtum og verðtryggingu eða gengisbindingu. Lánskjörin eru ekki aðeins stjórntæki, er skipta sköpum um jafnvægi eða misvægi í myndun og notkun nýs peningalegs sparnaðar á hverjum tíma. Við mikla verðbólgu er beinlínis um það að tefla, hvort fyrri fjárstofn skerðist að verulegum mun, svo að nýr sparnaður fari til þess að fylla í skarðið og hrökkvi jafnvel ekki til þess, áður en nokkur aukning fjármagns geti orðið.

Verðbólga hefur magnazt mjög á alþjóðlegum vettvangi á þessum áratug og hefur fylgzt að við ókyrrleika í gengismálum. Óvíða hefur þó verið svo langt gengið, að verðtrygging fjármagns kæmist á dagskrá. Samhengi fjármagnskjara við verðbólgu og gengishreyfingar hefur þó hvarvetna verið mikill gaumur gefinn. Hefur af því sprottið djúptæk endurskoðun opinberrar stefnu í vaxtamálum, ekki sízt þar sem meginregla lágra og lítt breytilegra vaxta hafði lengi verið í gildi. Þannig hef-

ur vaxtastefnan á Norðurlöndum verið í deiglunni á undanförnum árum. Hefur þar verið losað um fyrri einstrengingsleg stefnumið í því skyni að gera vaxtakjörin á ný að virku og þjálu stjórntæki. Jafnframt hafa félagsleg viðhorf til vaxtamála verið tekin til endurskoðunar, þar sem rannsóknir hafa leitt í ljós, að lágir vextir og rýrnun peningalegs fjármagns hafa verið hátekjufólki í hag, en á kostnað lágtekjufólks.

Þetta var tilefni þess, að seðlabankar Norðurlanda tóku efnið „vaxtastefna við skilyrði verðbólgu og breytilegs gengis" til meðferðar á ársfundi sínum 1978, er þá var haldinn á Íslandi. Í þeirri skýrslu, er Seðlabanki Íslands lagði fyrir fundinn, var lögð sérstaklega rík áherzla á að skýra sambandið milli fjármagnskjara og peningalegs sparnaðar, enda er reynsla Íslendinga í þessu efni ljósust og afdrifaríkust. Hefur heiti þessarar greinar verið vikið við til samræmis við það.

Fjármagnskjör eru oft mjög blönduð, þ. e. af vöxtum og verðtryggingu að vissu hlutfalli eða gengisbreytingu. Lánskjörin verður þó að reikna til sambærilegs forms og þá miðað við ígildi þeirra í formi nafnvaxta eða greiðsluvaxta. Hliðstætt því verður í grein þessari talað um vexti eða vaxtakjör í merkingunni lánsfjárkjör almennt, en hins vegar tekið sérstaklega fram, þegar fjallað er um einstaka þætti lánskjaranna.

Setja varð tiltekin tímamörk þess skýrsluefnis, er grein þessi inniheldur. Varð að ráði að rekja feril vaxtabreytinga frá árinu 1960, en þá lauk kyrrstöðu vaxtaákvæða, er staðið hafði frá árinu 1952. Lýsingu þess ferils lýkur í ársbyrjun 1979, og er þannig ekki fjallað um nýmæli laga nr. 13/1979, um stjórn efnahagsmála o. fl. Grundvallarefni um sparnað tekur til áranna 1954—1977, en samanburður afleiddra stærða hefst með árunum 1954, 1955 eða 1956, eftir því hvað unnt er í hverju tilviki.

2. Sögulegt ágrip um vaxtastefnu.

Eftirstríðstíminn hefur skipzt í fremur skýrt afmörkuð tímabil óvirkrar kyrrstöðu og virkrar stefnu í vaxtamálum. Arfteknar hugmyndir um eðlilega hæð vaxta lögðust á eitt með nýrri kenningum Keynesiskrar hagfræði um að móta það stefnuviðhorf, að vextir skyldu haldast lágir og lítt eða ekki breytanlegir. Sérstök skilyrði stríðsáranna, með mikla gjaldeyriseign og örðugleika á nýtingu fjármagns í bönkunum, áttu sinn þátt í að hamla á móti vaxtahækkunum, sem virðast máttu eðlilegar með tilliti til hinnar miklu verðbólgu, en hugmyndir fyrri fræðimanna, svo sem Marshalls og Fishers, um að leiðrétta vexti fyrir verðbólguþróun náðu lítt fram til mótunar almenningsálits í þessu efni. Afstaðan til verðbólgunnar var þá sem fyrrum, að hún væri tímabundið fyrirbæri, sem risi af sérstökum aðstæðum eins og styrjöldum. Áhrif hennar á fjármagnsmarkað kæmu því fram sem fjármagnstilfærslur í eitt skipti fyrir öll, en snertu annars ekki verðmyndun fjármagnsþjónustu. Á þessa sömu sveif lögðust virkir og veigamiklir hagsmunaaðilar, sem vildu forðast, að aukinn fjármagnskostnaður legðist á atvinnuvegina, en uggur um endurkomu atvinnuleysis var þá enn mikill. Við vandanum mátti snúast með því að hægja á verðbólgunni eða stöðva hana, en ekki með því að þyngja lánskjörin.

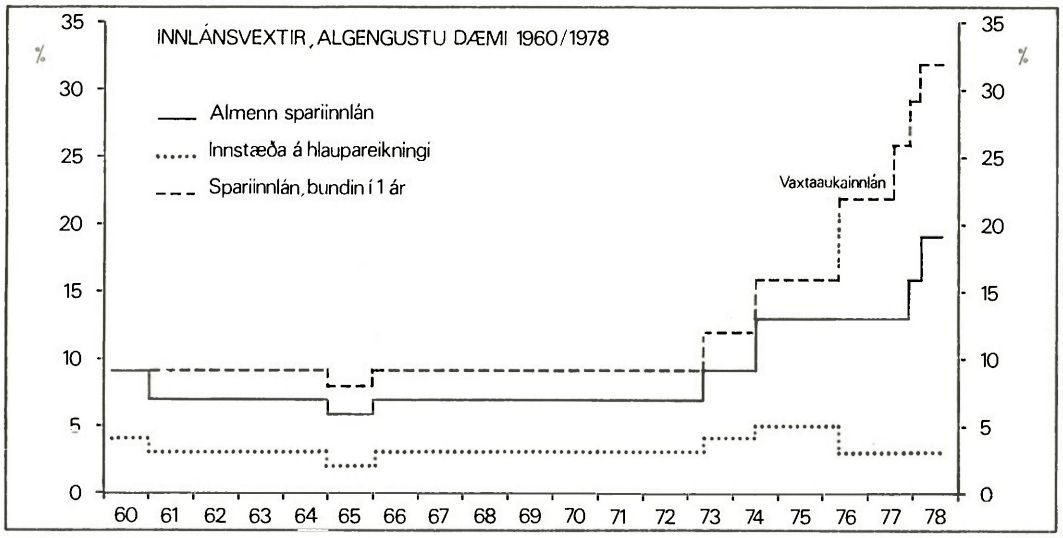
Hagþróun varð þó allt önnur en þannig var gert ráð fyrir. Eftir aðlögunarvanda fyrstu eftirstríðsáranna var haldið áfram á braut varanlegs hagvaxtar, en verðbólgan fylgdi honum eins og skugginn, og afleiðingar hennar urðu gengisfellingar, að vísu fáar og stórar, en með tíðari bráðabirgðaráðstöfunum inni á milli. Sú festa, sem ríkja átti í verðlagsmálum, gilti hins vegar um vextina. Í stað jafnvægisstjórnar vaxtakjara, sem hefði getað tryggt vöxt fjármagnskerfisins í eðlilegu samræmi við almennan hagvöxt, snerist bankakerfið í varnarstöðu. Meginmarkmiðið var að

halda grundvallaratvinnuvegum og gjaldeyrisöflun í fullum gangi. Komið var á lánaskömmtunarkerfi, er veitti sjávarútvegi og landbúnaði óskertan forgang, en aðrar atvinnugreinar sættu mjög sveiflukenndum lánamöguleikum og urðu annars að bjarga sér sem bezt gegndi. Stuðlaði það að því, að atvinnuvegaþróun hélzt verulega einhæf og miðaðist um of við skjótfengin uppgrip á innlendum markaði í krafti verðbólguþróunar og skjóli hafta og tollverndar. Með þessu var í reynd stuðlað að því að viðhalda verðbólguþróuninni, sem aftur var undirrót vandkvæða á fjármagnsmarkaði.

Meðal helztu annmarka þessarar framvindu var það, að hún stóð uppbyggingu fjárfestingarlánakerfis fyrir þrifum, þar sem fjármagn var aflögu í litlum mæli, eftir að rekstrarlán atvinnuvega höfðu notið forgangs. Þar var þó reynt að fara hliðstæða leið með stofnun fjárfestingarlánasjóða fyrir grundvallaratvinnuvegi og íbúðabyggingar. Fjármögnun þeirra varð þó að mestu að treysta á lögboðna tekjustofna og önnur opinber fjárframlög, svo og á erlendar lántökur. Við þetta urðu verðbólguhagsmunir einkaaðila á lántökuhlið enn ákveðnari. Félagslegra markmiða hefur gætt í verulegum mæli, einkum í lánveitingum til íbúðabygginga, landbúnaðar og byggðaþróunar, svo og í vaxtakjörum þeirra lána. Hafa þau kjör lent í eins konar sjálfheldu við þá miklu ívilnun, sem fyrri lántakendur hverju sinni hafa notið, svo að örðugt hefur verið að gera þar snögga breytingu á.

Þau flóknu vandamál, sem hér áttu samleið, kölluðu á fjölþætta kerfisbreytingu og ráðstafanir. Raunhæfari ákvörðun vaxta með hliðsjón af verðbólgustigi og sveigjanleg beiting þeirra eftir efnahagsaðstæðum var veigamikill þáttur þessarar almennu stefnubreytingar, en breytingar stóðu þó að jafnaði í sambandi við aðrar aðgerðir í peningamálum og öðrum efnahagsmálum. Er því oftast örðugt um mat á áhrifum vaxtabreytinga út af fyrir sig, en á heildina litið hafa aðgerðirnar yfirleitt skilað að verulegu leyti þeim árangri, sem vænzt var. Veigamikill þáttur þeirrar heildarstefnu, sem upp var tekin, var stofnun sjálfstæðs seðlabanka, þannig að stýring sveigjanlegra vaxtakjara hefur verið eitt meginverkefni Seðlabankans frá upphafi.

Með efnahagsmálalöggjöfinni í febrúar 1960 voru vextir almennt hækkaðir um



Mynd 1.

4%: almennir sparisjóðsvextir úr 5% í 9% og flestir útlánsvextir úr 7—7,5% í 10—12%. Afurðalánavextir urðu þá 9—9,5%, þ. e. um 2% lægri en almennir útlánsvextir.

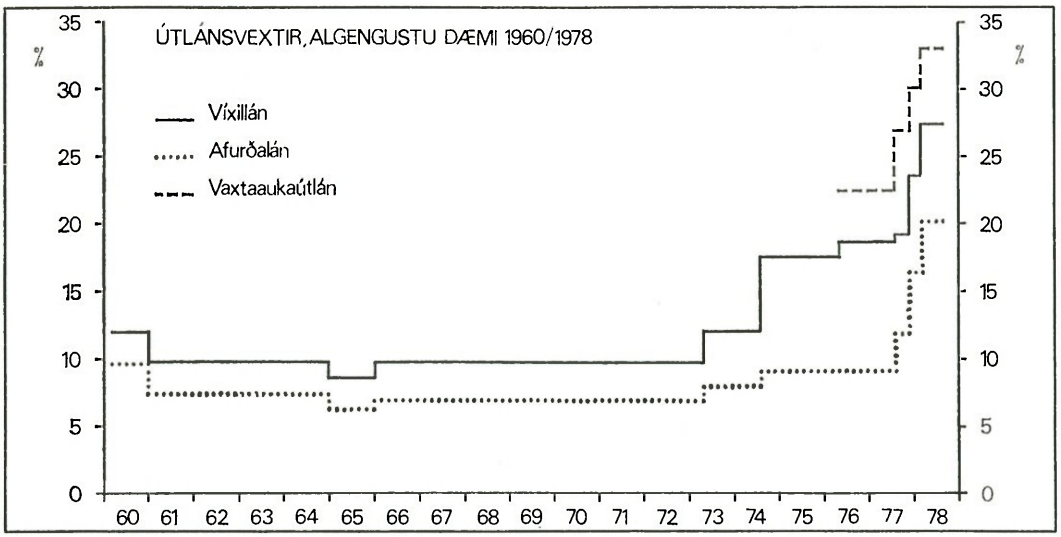
Breyting þessi, ásamt öðrum samtíma aðgerðum, hafði skjót áhrif í jafnvægisátt. Var því í árslok 1960 gerð almenn vaxtabreyting til lækkunar um 2%, þ. e. sem svarar hálfri hækkuninni fyrr um árið.

Við þetta sat til ársloka 1964 þrátt fyrir þensluástand, er varð tilefni til annarra aðgerða í peningamálum, einkum á árinu 1963. Með árinu 1964 hafði þenslan að talsverðu leyti hjaðnað, og hafði júní-samkomulagið í launasamningunum það ár mjög hagstæð áhrif til að hægja á verðbólgu og lægja verðbólguótta. Var því í árslok talið fært að lækka vexti almennt um 1%, en afurðalán til útflutningsframleiðslu um 1,5%. Vaxtastigið varð þannig almennt aðeins um 1% hærra en fyrir breytinguna í ársbyrjun 1960.

Reynslan leiddi þó skjótt í ljós, að hér var teflt á tæpasta vað. Þenslan magnaðist á ný, einkum af völdum vaxandi útflutningsframleiðslu, en jafnframt af vexti fjárfestingar, ríkisútgjalda og mun meiri launahækkunum en árið áður. Var fyrrgreind breyting því látin ganga til baka í árslok 1965 með almennri 1% hækkun vaxta. Stóð vaxtastigið þannig almennt 2% hærra en fram til 1960.

Vaxtaákvæði þessi stóðu óbreytt í rúm sjö ár þrátt fyrir verulegar sviptingar í efnahagsmálum, enda áttu gengisbreytingar og aðrar aðgerðir í peningamálum, fjármálum og launa- og verðlagsmálum betur við þau vandamál heldur en vaxtabreytingar. Þetta breyttist ört með endurvakinni eftirspurnarþenslu og mögnun verðbólgunnar árin 1972—1973. Í maíbyrjun 1973 var því gerð almenn vaxtahækkun, er nam 2% á almennum sparisjóðsvöxtum (urðu 9%) og víxilvöxtum (urðu lægstir 11%), en varð meiri á hærri vöxtum og minni á lægri vöxtum, svo að mismununin í vaxtakerfinu var enn ýkt.

Vaxtahækkun þessi var raunar frá byrjun alls ófullnægjandi, var málamiðlun milli hins nauðsynlega og gerlega. Var hækkunin því ítrekuð með mun meiri hækkun 15. júlí 1974. Á innlánshlið var hækkunin 4%, nema af ávísanareikningum 1% og 2%, en á útlánshlið breytileg, 4—5%, þar sem samræming var gerð að sem almennustu gildi 16% útlánsvaxta.



Mynd 2.

Undantekningar voru þó minni vaxtahækkanir afurðalána og ríkisvíxla, og jókst mismunun í hag afurðalánþegum enn við þetta.

Þessar vaxtabreytingar árin 1973 og 1974 voru viðbrögð og viðnám við þeirri öru verðbólguþróun, sem þá var á orðin, svo og við því gengissigi, sem þá hafði verið tekið upp sem form gengisbreytingar. Hins vegar var með þeim ekki tekin upp nein kerfisbundin viðmiðun við verðbólgu. Þegar hér var komið sögu, var hins vegar talið nauðsynlegt að veita sparifjáreigendum aukna tryggingu gegn verðrýrnun innstæðna sinna. Fyrri athuganir höfðu leitt í ljós, að formleg verðtrygging inn- og útlána eftir á væri mjög stirð og örðug í framkvæmd. Var því farið inn á þá braut að taka að vissu marki tillit til verðbólgu við ákvörðun vaxta bankakerfisins, en hverju sinni halda þeir gildi sínu óbreyttu, þar til að næsta vaxtaákvörðun er tekin.

Fyrsta skrefið á þessari braut var stigið með upptöku sérstaks 6% vaxtaauka umfram hæstu innlánsvexti á innlánum, sem stofnað var til í þessu skyni (vaxtaaukainnlánum) og bundin eru til árs í senn. Urðu vextir þessara innlána þar með 22%. Var því mætt i útlánshlið annars vegar með 22,5% vöxtum sérstakra vaxtaaukaútlána og hins vegar með almennu vaxtaálagi á önnur lán en afurðalán. Voru vextir afurðalána þar með orðnir um og innan við helming almennra útlánsvaxta.

Reynslan af vaxtaaukaforminu gaf tilefni til almennrar skiptingar vaxta innlánsstofnana í grunnvexti og verðbótaþátt vaxta, og var það nýmæli tekið upp 1. ágúst 1977 með 8% verðbótaþætti, er féll inn í vextina án aðgreiningar í sjálfum gangi lánsviðskiptanna. Innstæður á hlaupareikningum og öðrum ávísanareikningum eru þó án nokkurs verðbótaþáttar og bera aðeins 3% nafnvexti. Í þessu nýja kerfi féll vaxtaaukinn þannig saman við verðbótaþáttinn. Ekki varð almenn hækkun vaxta við þessa kerfisbreytingu, heldur sérstök hækkun vaxtaaukainn- og útlána og einstakra annarra flokka. Upprunaleg hæð verðbótaþáttar var tengd 26% verðbólgu á ári, og skyldi þátturinn breytast sem svaraði 6/10 af breytingu verðbólgustigs að mati Seðlabankans, þar til að annað yrði ákveðið. Stigmögnun verðbólgunnar með haustinu olli svo hækkun verðbótaþáttarins upp í 11% frá 21. nóvember og loks upp í 14% frá 21. febrúar 1978. Þar með urðu almennir sparisjóðsvextir 19% og vaxtaaukainnlána 29%, en útlánsvextir á bilinu 18—26%, nema á vaxtaaukaútlánum 33%. Frá þessu urðu aðeins þær breytingar 10. janúar 1979, að tekin voru upp 3 mánaða vaxtaaukainnlán með 25% vöxtum og endurkaupanleg útflutningsafurðarlán voru bundin gengi bandarísk dollars með 8,5% vöxtum.

Hliðstæð þróun hefur orðið í lánskjörum fjárfestingarlána og annars fjármagns til langs tíma, en á því sviði hefur reynzt auðveldara að koma við formlegri verðtryggingu, venjulega þó aðeins að hluta. Jafnframt hafa nafnvextir verið ákveðnir sem málamiðlun milli nafnvaxta án verðtryggingar og raunvaxta á fullverðtryggðum fjárkröfum. Verðtrygging hófst á almennum íbúðalánum að fjórðungi árið 1955 og á skyldusparnaði ungmenna árið 1957, en hann gengur til fjármögnunar íbúðalánakerfisins. Útgáfa verðtryggðra spariskírteina ríkissjóðs hófst árið 1964. Eru þau verðtryggð að fullu, að frátöldum lítils háttar tímamun við kaup eða innlausn, svo að nafnvextir hafa að heita má gildi raunvaxta. Voru þeir 6% nokkur fyrstu árin, en markaðurinn hefur reynzt svo traustur, að vöxtum hefur verið þokað stig af stigi niður í 3,5% síðustu árin. Er þetta skýrasta reynslan af eðlilegri hæð raunvaxta á öruggum bréfum með góðum endursölumöguleikum.

Almenn löggjöf um verðtryggingu fjárskuldbindinga var sett árið 1966, en með þeim var Seðlabankanum falið umboð til að heimila eða synja um verðtryggingu

í einstökum tilvikum. Með vaxandi fjárstyrk lífeyrissjóða varð nauðsynlegt að veita ráðstöfunarfé þeirra til almennt viðurkenndra þarfa. Til þess að ná því fé þurftu fjárfestingarlánasjóðir að bjóða fulla verðtryggingu, og komst hún á árið 1972. Leiddi það til verðtryggðra lánveitinga frá sjóðunum, oftast í blöndu með óverðtryggðu fé. Stórfelld rýrnun á fjármagni sjóðanna hélt þó áfram að vera vandamál, og var snúizt við því með lagasetningu árið 1975. Var þar með ákveðið, að fjárfestingarlánasjóðir skyldu ákvarða lánskjör sín eftir meginreglum, er ríkisstjórnin setti ár hvert að fengnum tillögum Seðlabanka og Framkvæmdastofnunar. Skulu þeir almennt endurlána aðfengið lánsfé með samsvarandi kjörum og þeir sæta sjálfir.

3. Vaxtakjör og önnur stjórntæki peningamála.

Vaxtakjörin þarf að sjálfsögðu að skoða í samhengi við önnur stjórntæki peningakerfis og lánsfjármarkaðar. Eins og á öðrum sviðum efnahagsmála er í grundvallaratriðum um að ræða greiningu í verðkjör á markaði (vaxtakjör), er höfða til frjálsrar aðlögunar, og á hinn bóginn beina stjórn magnstærða, öðru nafni skömmtun eða höft. Beinni magnstjórn verður oft við komið fljótt og með tiltölulega öruggum árangri á þeim sviðum, þar sem þeim er unnt að beita. Þeim fylgir hins vegar sá mikli annmarki, að þeim verður ekki auðveldlega við komið nema á útlánshlið, þ. e. sem stöðvun útlánaaukningar og skömmtun útlána. Sé á þessar aðgerðir treyst til nokkurrar lengdar án samsvarandi beitingar vaxta, er hætt við meiri takmörkun ráðstöfunarfjár og harðari skömmtun lánsfjár. Hefur það í þeim tilvikum leitt til magnstjórnaraðgerða á hlið sparnaðar og innlána, þ. e. með skyldusparnaði til hins opinbera og lögboðnum tekjustofnum og beinum framlögum af opinberu fé til fjárfestingarlánasjóða. Íhlutun af þessu tagi er að jafnaði löggjafaratriði hverju sinni og því torvelt að koma henni á, en að sama skapi verður hún ósveigjanlegur þáttur kerfisins, sem haft getur mjög vafasöm áhrif á almennt sparnaðarhátterni og rekstur fjármagnsstofnana.

Hér verður nú gefin stutt lýsing þeirra stjórntækja, sem um er að velja á þessu sviði, og síðan vikið að reynslunni af þeim við efnahagsaðstæður síðustu ára. Auðveldast er að gefa slíka lýsingu í „skematisku" formi, og fer hún hér á eftir. Er miðað við gildandi kjör eða síðustu gild kjör í marz 1979.

Reynslan af beitingu þessara stjórntækja hefur almennt verið sú, að magnstjórnaraðferðum hefur verið beitt of einhæft og of lengi í senn án nægilegs stuðnings af vaxtakjörum, og þar með hafa sjálfvirkar reglur um útlán og stundum einnig fjármögnun orðið of fyrirferðarmikill og ósveigjanlegur hluti fjármagnsmarkaðarins. Á vettvangi Seðlabankans kemur þetta vandamál einkum fram í því, að endurkaup afurðalána hafa síðustu tvö árin orðið mun hærri en bundnar innstæður innlánsstofnana í Seðlabanka, jafnframt því sem bundnar innstæður höfðu almennt náð lögbundnu 25% hámarki af heildarinnstæðum við hverja stofnun. Innstæðubindingin gat því ekki lengur numið öðru og hærra hlutfalli af innstæðuaukningu. Stjórntæki þessu var því ekki unnt að beita til sveigjanlegs mótvægis efnahagsþenslu og endurnýjunar gjaldeyrisforðans. þar til að leyst var nokkuð úr þeim vanda með hækkun lögheimildar bindiskyldu upp í 28% með nýsettum lögum um stjórn efnahagsmála o. fl.

Á vettvangi viðskiptabankanna hefur forgangur afurðalánanna leitt til sams konar ósveigjanleika, með óhagstæðum áhrifum á aðstöðu bankanna til að miða útlán við arðsemi og æskilega skipulagsbyggingu atvinnuveganna. Með þessari aðferð hefur vandi misvægis á lánsfjármarkaði engan veginn verið leystur, heldur

Stofnanir og tegundir lána	*Vaxtakjör*	*Magnstjórn*
Seðlabanki:		
Innlán:		
Bundnar innstæður innlánsstofnana	Meðalinnlánsvextir hlutaðeigandi stofnunar + 2¼%	Hámark 25% heildarinnlána, annars 30% innstæðuaukningar
Almennar innstæður innlánsstofnana	17% upp að 2% af innlánum stofnunar og 25% af umframinnstæðu	
Vaxtaaukareikningar innlánsstofnana	32% til 1 árs, 33% til 2ja ára	
Útlán:		
Endurkeypt afurða- og rekstrarlán:		Sjálfkrafa forgangur:
a) útflutningsafurða (sjávarútvegs og hluta iðnaðar)	Gengisbundin dollar, 7,5% vextir eftir á	53,5% af skilaverðmæti
b) innanlandssöluafurða (landbúnaðar og hluta iðnaðar)	17% forvextir, 18,7% eftir á	50% af heildsöluverðmæti (óniðurgreiddu)
Víxillán gegn verðbréfum	24% forvextir (um 28% eftir á)	Ákvörðun bankastjórnar
Yfirdráttarlán á hlaupareikningum	1% refsivextir af hæstu skuld á 10 daga tímabili, enda standi skuld í minnst 3 daga, þ. e. 41% af jafnri skuld. Annars 25%	
Innlánsstofnanir:		
Innlán:		
Hlaupa- og ávísanareikningar	3%	
Spariinnlán: Almenn	19%	
„ 6 mánaða bækur	20,5%	
„ 12 mánaða og 10 ára bækur	22%	
„ vaxtaaukareikningar 3 mánaða	25%	
„ vaxtaaukareikningar 12 mánaða	32%	

Stofnanir og tegundir lána	*Vaxtakjör*	*Magnstjórn*
Innlánsstofnanir:		
Útlán:		
Endurseljanleg afurða- og rekstrarlán:		Sjálfkrafa forgangur:
a) útflutningsafurða (sjávarútvegs og hluta iðnaðar)	Gengisbundin dollar, 8,5% vextir eftir á	53,5% af skilaverðmæti
b) innanlandssöluafurða (landbúnaðar og hluta iðnaðar)	18% forvextir, 19,9% eftir á	50% af heildsöluverðmæti (óniðurgreiddu)
Viðbótarlán út á sama	23,5% forvextir, 26,8% eftir á	Venjubundinn forgangur 21,5% og 20,3% í sömu röð
Hlaupareikningslán	25% lágmark (18% + 7% af hámarki)	
Víxillán	23,5% forvextir (27,4% í 3 mánuði eftir á)	Útlánaþak skv. lánsfjáráætlun og samkomulagi við innlánsstofnanir
Fasteigna- og handv.lán	26% eftir á	
Vaxtaaukalán	33%	
Ríkissjóður:		
Spariskírteini	3,5% vextir, 100% verðtrygging	Skv. fjárlögum og lánsfjáráætlun
Fjárfestingarlánasjóðir:		
Lántökur:		
Frá lífeyrissjóðum	4% vextir, 100% verðtrygging	Kaupskylda 40% ráðstöfunarfjár
„ bönkunum	26%	4% af innlánaaukningu
Skyldusparnaður ungmenna	4% vextir, 100% verðtrygging	15% af launum
Aðrar lántökur		Ákv. m. lánsfjáráætlun
Útlán:	*Meginreglur vaxtaákvörðunar 1978:* 100% gengistrygging: 10,5—11,5% vextir 50% gengistrygging: 13—16% vextir 100% verðtrygging: 5,5% vextir 60% verðtrygging: 9,75—12,5% vextir Óverðtryggt: 16–23% vextir Verðtrygging helztu sjóða breytileg, frá 33% til 66% lána	Útlán hvers sjóðs takmörkuð með heimildum til fjáröflunar skv. lánsfjáráætlun

bægt frá útflutningsatvinnugreinunum og landbúnaði og færður í stórauknum mæli yfir á aðrar atvinnugreinar. Þessa hefur gætt í þeim mun ríkari mæli sem heildarinnlán eða ráðstöfunarfé bankakerfisins hefur dregizt verulega saman að tiltölu við þjóðarframleiðslu á umliðnum áratug.

Þensluástand í efnahagsmálum hefur tíðum leitt til þess, að beitt hefur verið útlánastöðvun eða takmörkun útlánaaukningar með samkomulagi við viðskiptabankana. Þessar takmarkanir hafa þó ekki náð til endurkaupanlegra afurðalána og stundum ekki heldur til reglubundinna viðbótarlána með þeim, heldur til almennra útlána, sem kölluð hafa verið „þaklán". Takmarkanir af þessu tagi hafa haldizt óslitið frá árinu 1975 og orðið fastur þáttur í árlegum lánsfjáráætlunum í líkingu við setningu peningalegra markmiða (monetary targets) í flestum vestrænum löndum á síðari árum. Reynslan sýnir, að þessar takmarkanir eru teknar mjög alvarlega fyrst í stað, þegar sérstök alvara er á ferðum og bankarnir verða fyrir þrengingum eða geta átt von á þeim. Þegar frá líður, hefur þetta aðhald hins vegar farið talsvert úr böndum og virðist ekki takmarka aukningu útlána í verðbólguþróun að marki umfram það aðhald, sem leiðir af tilliti til innlánaþróunar og lausafjárstöðu bankanna. Mestu varðar þó, að leið þessi býður ekki upp á aðra lausn en að þrengja kosti bankakerfisins innan ramma takmarkaðra innlána, en veitir ekki færi á að leita jafnvægis með því að örva aukningu sparnaðar til jafns við eða umfram útlánaþarfir. Afleiðingar þessa eru samdráttur peningalegs sparnaðar, aukið misræmi í lánsfjárfyrirgreiðslu til atvinnuveganna og kostnaðarsöm, harðnandi samkeppni innlánsstofnana um innlánin.

Í ljósi þessarar reynslu, sem reynt er að færa í tölulegan búning í eftirfarandi köflum, hafa viðhorfin til þessara mála verið tekin til endurskoðunar. Var í meginatriðum um tvennt að velja, *annað hvort* að treysta í enn frekari mæli á magntakmarkanir, afla lagaheimilda til þess að binda aukinn hluta innlánsfjár í Seðlabankanum og fylgja því eftir með mun fastara aðhaldi að útlánum innlánsstofnana, *eða* að freista þess að rýmka svigrúm lánsfjármarkaðarins með hagstæðari skilyrðum til varðveizlu og ávöxtunar peningalegs fjármagns. Með hliðsjón af þeim rökum, sem hér hafa fram komið, hlaut niðurstaða Seðlabankans að verða sú að leggja framvegis höfuðáherzlu á að ná jafnvægi eftir leið vaxtakjaranna, en beita magntakmörkunum við hlið þeirra aðeins að því marki, sem óhjákvæmilegt reynist hverju sinni með tilliti til skammtímaviðhorfa. Jafnframt er brýnt að leita leiða til mun sveigjanlegri beitingar þeirrar íhlutunar til þess að ná markmiðum hagstjórnar við mjög breytileg ytri skilyrði.

4. Vaxtaþróunin.

Ferill vaxtabreytinga hefur verið rakinn í höfuðdráttum hér að framan. Nánari tölulega greiningu á vaxtaþróuninni er að finna í meðfylgjandi línuritum og töflum. Hefjast þær raðir með árinu 1960, þegar virk vaxtastefna var tekin upp á nýjan leik eftir kyrrstöðu allt frá árinu 1952. Nafnvextir tímabilsins 1960—1972 breyttust þó sáralítið, og stafaði breyting meðalvaxta milli ára stundum aðeins af breyttu vægi inn- og útlánategunda. Gildi vaxtastjórnar á þessu tímabili, einkum fram til 1967, fólst þannig einkum í almennri afstöðu vaxta til verðbólgustigsins, svo að skorður voru reistar við rýrnun á kaupmætti fjármagns. Sérstakar, en miklar gengislækkanir, svo sem undir lok áranna 1967 og 1968, höfðu þó í för með sér verulega rýrnun, sem ekki var bætt í almennum vöxtum, og sama gilti um miklar kaupgjaldshækkanir eins og árið 1963.

Á þessu 13 ára tímabili, 1960—1972, námu meðalnafnvextir bankainnlána 6,7% (óvegið meðaltal veginna meðalhækkana hvers árs), en meðalnafnvextir

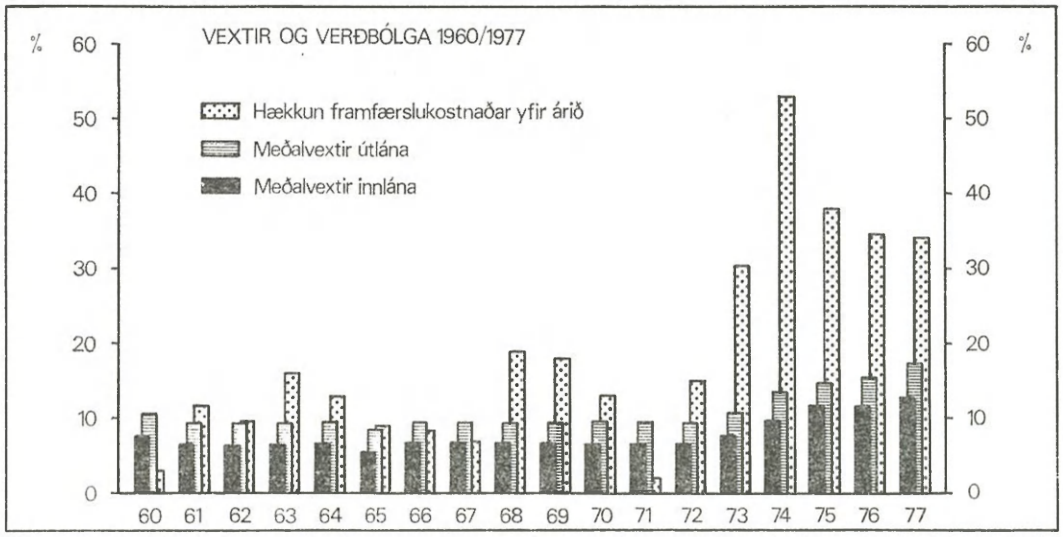
spariinnlána 7,6%. Breytileiki nafnvaxta hvers árs var mjög lítill, á heildarinnlánum frá 5,7% upp í 6,9%, nema fyrsta árið 7,7%. Raunvextir miðað við hækkun framfærsluvísitölu yfir hvert ár voru þetta tímabil ÷3,8% á heildarinnlánum, en ÷3,0% á spariinnlánum. Breytileikinn var í þessu tilviki langtum meiri eða raunvextir heildarinnlána milli +4,5% (1960 og 1971) og ÷10,3 (1968).

Vextir bankaútlána lágu að sjálfsögðu nokkru hærra. Teljast meðalnafnvextir þeirra árin 1960—1972 9,4%, en meðalraunvextir ÷1,3%. Á þessu tímabili var þannig ekki með öllu vandalaust að nýta bankalán til að ná verðbólguhagnaði. Breytileiki raunvaxta var hins vegar sízt minni en á innlánum.

Með hinni geysilegu mögnun verðbólgunnar frá 1972 komu enn skýrar í ljós þau viðbrögð, sem virðast nánast algild regla á fjármagnsmarkaði, þ. e. að nafnvextir hækka verulega, en talsvert löngu eftir aukningu verðbólgunnar, svo að raunvextir verða mjög neikvæðir. Verðbólgunni var með öðrum orðum mætt nokkuð jöfnum höndum með hækkun nafnvaxta og lækkun raunvaxta niður á mjög skaðvænlegt stig. Enda þótt þessi viðbrögð líkist þeim, er gerast á frjálsum fjármagnsmarkaði, hafa félagsleg og stjórnmálaleg skilyrði hérlendis sett sérstaklega þröngar skorður við aðlögun vaxtakjara að verðbólgunni. Neikvæðir raunvextir hafa af þeim sökum höggvið stærra skarð í peningalegar eignir en yfirleitt þekkist í vestrænum löndum.

Meðalnafnvextir innlána hafa þokazt upp á við ár frá ári 1973—1977 og námu þau ár að meðaltali 10,8%, en 12,8% síðasta árið. Samsvarandi raunvextir námu ÷19,4% yfir árabilið, en ÷15,5% síðasta árið. Meðalnafnvextir spariinnlána voru þá 13,1% að meðaltali, 16,1% 1977, en raunvextir þeirra ÷17,7% að meðaltali, ÷13,1% 1977. Samsvarandi útlánavextir námu 14,3% að meðaltali tímabils, 17,1% 1977 og raunvextir ÷16,8% að meðaltali, ÷12,3% 1977.

Við hverja nýja vaxtabreytingu hefur verið reynt að ná þolanlegri árangri en þetta. Hins vegar hefur örari verðbólga en fyrir varð séð jafnan höggvið enn stærra skarð í raunvaxtakjörin. Frá því að kerfi verðbótaþáttar vaxta tók gildi 1. ágúst 1977 hefur með nýjum vaxtaákvörðunum verið stefnt að ÷7,3%, ÷6,7% og ÷8,5% raunvöxtum bankaútlána miðað við hækkun framfærsluvísitölu



Mynd 3.

umliðið heilt ár hverju sinni 1. ágúst og 21. nóvember 1977 og 21. febrúar 1978.

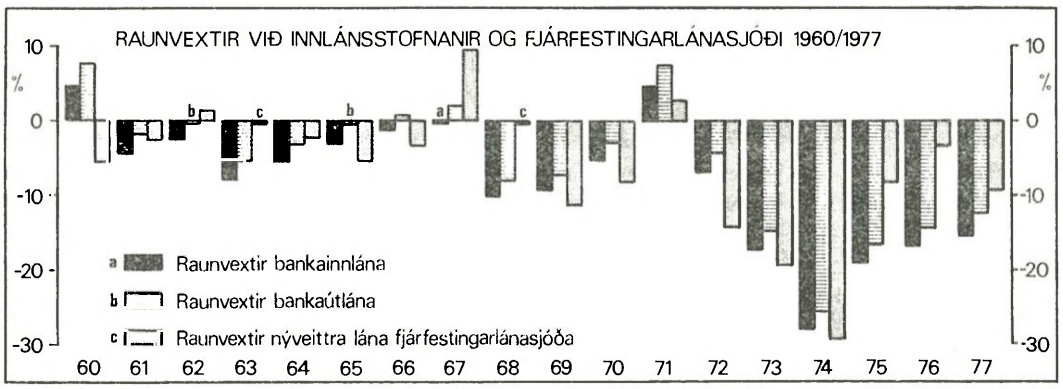
Vaxtakjör fjárfestingarlána eru sérstakur kapítuli sökum verulegrar gengistenginga um langa hríð og vaxandi formlegrar verðtryggingar síðari árin. Algengast er, að verðtryggingin miðist við byggingarkostnað, og eru raunvextir fjárfestingarlána því miðaðir við þá vísitölu. Þar eð áhrif gengisbreytinga og byggingarkostnaðar falla nokkuð öðruvísi á árin heldur en áhrif framfærslukostnaðar, verður ferill bæði nafnvaxta og raunvaxta nokkuð annar en í tilviki bankalána. Árin 1960—1971 teljast meðalnafnvextir 9,3% að meðtöldum öllum verð- og gengistryggingum, en raunvextir ÷2,3%. Árin 1972—1974 hafði engri teljandi verðtryggingu verið komið á, og námu nafnvextir þá að meðaltali 9,5% og raunvextir ÷21,0%. Með árinu 1975 komst verðtrygging á í vaxandi mæli, svo að meðalvextir 1975—1977 námu 24,4%, raunvextir ÷7,1%. Hér er miðað við vaxtakjör nýrra lána, svo sem þau koma fram á fyrsta ári við ríkjandi verð- og gengisskilyrði hvers árs. Kjör eldri lána eru hverju sinni mjög misjöfn og breytast mun tregar, enda þótt áskildir hafi verið breytilegir vextir síðustu árin. Á hinn bóginn eru kjör lána með hlutfallslegri verðtryggingu mun þyngri yfir allan lánstímann heldur en á fyrsta ári sökum vaxandi vægis hins verðtryggða hluta lánsins með tímanum.

5. Skilgreiningar og skýrsluefni um sparnað.

Enda þótt hið sögulega ágrip hér á undan veiti ýmsar vísbendingar um áhrif vaxtastefnu á fjármagnsmarkað, útheimtir mat þeirra áhrifa mun rækilegri athugun á tölulegu samhengi fyrirbæranna. Raunar er aðeins von til þess að geta í grein sem þessari brugðið ljósi yfir viss samhengi út frá ákveðnum skoðunarmáta.

Það væri verðugt viðfangsefni að rannsaka áhrif vaxtakjara á báðar hliðar fjármagnsmarkaðarins. Útlánshliðin eða endanleg eftirspurn eftir fjármagni er hins vegar svo margs konar takmörkunum háð, lánsfjárskömmtun og lánsfjárskorti, sem tölulegum kvarða verður tæpast á komið, að ekki verður að svo stöddu reynt að kanna sambandið á þann veg. Á hlið innlána eða upprunalegs framboðs peningalegs fjármagns eru viðbrögðin hins vegar mun frjálsari, einkum að því er tekur til hins svokallaða frjálsa sparnaðar. Sú hlið hefur raunar einnig meira grundvallargildi, en þar myndast það fjármagn, sem úr er að spila. Athugun þessari verður því beint alfarið að sparnaðarhliðinni. Verður fyrst gerð grein fyrir þeim skilgreiningum og skýrsluefni, sem stuðst er við.

Hugtakið sparnaður er í daglegu tali notað í nokkuð mismunandi merkingu, ýmist að spara í útgjöldum almennt eða að leggja fyrir til eignamyndunar, þ. e. að halda eftir af tekjum að afstaðinni



Mynd 4.

neyzlu. Hið fyrrgreinda er mjög ónákvæmt að merkingu, getur ýmist falið í sér að spara rekstrarútgjöld og auka þar með hreinar tekjur eða einnig að spara bein fjárfestingarútgjöld og ná þannig sem mestum peningalegum sparnaði. Hið síðargreinda er hið hagfræðilega sparnaðarhugtak, mismunurinn á tekjum og neyzlu, sem er til ráðstöfunar til hvers konar fjárfestingar þjóðarbús eða einstakra aðila þess. Frá sjónarhóli þjóðarbúsins í heild hlýtur allur sparnaðurinn að koma fram í fjárfestingu í raunverulegum verðmætum, fjármunamyndun og birgðabreytingum, ásamt viðskiptajöfnuði út á við, en honum mótsvara kröfubreytingar út á við, sem einnig eru raunveruleg verðmæti í þeim skilningi að vera ekki kröfur þjóðfélagsþegnanna hvers á annan. Þetta er þá hinn þjóðhagslegi heildarsparnaður eða innlendur sparnaður, sem unnt er að gera upp út frá þjóðhagsreikningum án þess að þekkja til peningalegs sparnaðar sem slíks. Þjóðhagslegur eða innlendur sparnaður kallast vergur eða hreinn, eftir því hvort hann reiknast án eða með frádrætti afskrifta vegna slits og úreldingar fastafjármuna.

Sparnaðurinn greinist i meginatriðum í tvennt: sparnað fjárfestingaraðila, varið beint til fjárfestingar á þeirra vegum, og sparnað í formi fjárkrafna á aðra aðila eða peningalegan sparnað. Hinn fyrrgreindi er ýmist vergur eða hreinn skv. framansögðu, en peningalegur sparnaður er ætíð hreinn í þessum skilningi, þó sem slíkur jafnframt hluti hins verga heildarsparnaðar. Meginhluti fjárkrafnanna myndast og kemur til nota fyrir milligöngu hins skipulega, almenna fjármagnsmarkaðar: bankakerfis, fjárfestingarlánasjóða, lífeyrissjóða og markaðar spariskírteina og annarra opinberra verðbréfa, og raunar er mestöll þekking okkar á fjárkröfum og peningalegum sparnaði af slíkum skipulegum markaði, og takmarkast skýrsluefnið við það.

Við öll venjuleg og eðlileg skilyrði er geta fjárfestingaraðila til beinnar fjármögnunar af tekjum mjög takmörkuð. Peningalegur sparnaður er því meginskilyrði fyrir myndun nægilegs heildarsparnaðar, þeirrar fjárfestingar, sem honum er ráðstafað til, og þeirrar framþróunar, sem á henni er reist. Ekki er síður mikilvægt, að fjármagnsmarkaðurinn dregur fjármagnið saman til stærri heildarátaka og beinir því inn á hagkvæmari brautir en einstakir sparendur eru færir um. Hverfi fjármagnið af skipulegum fjármagnsmarkaði til þess að vera í staðinn varið til beinnar fjárfestingar, verður því skortur fjármagns til þess að standa undir ýmsum brýnum verkefnum, jafnframt því sem fullnæging beinna, persónulegra þarfa gengur út í öfgar, svo sem undanfarandi verðbólguskeið hér á landi ber glöggt vitni um.

Peningalegur sparnaður skiptist í tvo höfuðflokka: frjálsan sparnað, sem ætla má að sé mun næmari fyrir ávöxtunarkjörum, og kerfisbundinn sparnað, sem ákveðinn er af opinberum aðilum eða heildstæðum samtökum i föstum skipulagslegum tengslum við tekjur eða veltu aðila e. þ. h. Varðveizla raungildis beggja þessara greina sparnaðarins er þó jafnháð verðbólgunni, og fer um það eftir verðtryggingar- og vaxtakjörum hvers sparnaðarforms.

Raunverulegt gildi sparnaðarstærðanna fer að sjálfsögðu eftir fylgni þeirra við verðlagsþróun á hverjum tíma, og þarf því að umreikna þær til fasts verðlags. Þetta á ekki aðeins við um nýjan sparnað á hverjum tíma, heldur við allan stofninn. Eldri innlán eru tekin út, ný koma í staðinn og vextir bætast við stofninn, en eru í rauninni verðbótaeðlis fremur en að teljast nýr, raunverulegur sparnaður. Þannig eru eldri stofn og nýr sparnaður i raun óaðgreinanlegir, svo að sambærilegt sé við þjóðhagslegan sparnað og aðrar raunstærðir þjóðarbúsins, nema með færslu

stofnstærða til sama verðlags og athugun breytinga á þeim grunni. Hið sama á einnig við um útlánahlið, sem einnig er velt jafnt og þétt yfir í ný lán með nýjum verðlagstengingum. Hið sama gerist, að vísu með öðrum og ljósari hætti, við uppskrifun fastra lána skv. verð- og gengistryggingarskilmálum. Að því marki sem ekki er náð fullum verðbótum, má einnig reikna sérstaklega þá fjármagnstilfærslu, sem sparendur og lánveitendur láta þannig af hendi. Upp í það skarð þarf að spara áður en fram kemur jákvæður sparnaður við aukningu á raungildi stöðutalna. Þessi nánari sundurgreining er þó látin bíða betri tíma, enda varðar hún mestu við könnun þess, hvaða geirar þjóðfélagsins inna sparnaðinn af hendi eða njóta lánanna.

Raunverulegur sparnaður er því skilgreindur hér sem aukning milli raunvirðis stöðutalna í upphafi og lok hvers árs, þ. e. þær hafa verið færðar til sama verðlags, í þessu tilviki meðalverðlags hvers árs. Rétt er eigi að síður að gera sér grein fyrir því, að líta má á raunsparnað þennan sem samsettan af fleiri þáttum, byggðum á mismunandi viðbrögðum við ytri framvindu. Með hliðsjón af áhrifum verðbólgunnar og fræðikenningum um sparnað, reiðufjárþörf og eignasamsetningu, má telja, að einkum sé um þrjá slíka þætti að ræða: 1. fjármagnstilfærslu við skerðingu á raungildi fjárstofns af völdum verðbólgu umfram vaxtakjör; 2. sérstakt sparnaðarátak til þess að bæta fjáreignina upp í æskilegt hlutfall miðað við aðrar eignir og tekjur; og 3. varanlegri sparnaðarhegðun með hliðsjón af raunvaxtakjörum og öryggi hins peningalega fjármagns, ásamt öðrum atriðum, sem máli skipta, svo sem tekjustigi, lífeyrisráðstöfunum o. þ. h.

Það skýrsluefni, sem hér er tekið til meðferðar, birtist í töflum 5—16 á eftir textanum. Grunnstærðir samanburðarins koma fram í töflu 5 án úrvinnslu til fasts verðlags eða annarrar umbreytingar. Notazt er við fimm hugtök peningalegs sparnaðar, en þar af eru þrjár frumstærðir: innlán, annar frjáls sparnaður og kerfisbundinn sparnaður, og tvær samtölur: frjáls sparnaður alls og peningalegur sparnaður alls.

Frjálsan sparnað má skilgreina sem sparnað einkaaðila að þeirra eigin frumkvæði án lagalegra eða félagslegra kvaða. Kerfisbundinn sparnaður er hins vegar sá, sem samfélagskerfið afkastar, ýmist beint á vegum hins opinbera eða í félagsmálakerfum fyrir lögþvingun eða kvaðir af hálfu stéttarfélaga. Ekki er kostur nákvæmrar greiningar eftir eignaraðild einkaaðila eða opinberra aðila, heldur verður að flokka ýmsar meginstærðir peningamálaskýrslna á annan hvorn veginn. Hvernig leyst er úr þessu, kemur fram á frumheimildatöflunum 15 og 16. Frjáls sparnaður er talinn samsettur af innlánum í innlánsstofnunum, að frádregnum innstæðum lífeyrissjóða, seðlum og mynt í umferð, spariskírteinum og happdrættisskuldabréfum, að frádregnum spariskírteinum lífeyrissjóða, og eigin fé tryggingafélaga, sem felur í sér sparnað fyrir áföllum. Aðrir þættir en innlánin koma fram sem „annar frjáls sparnaður", og eru spariskírteinin þar langfyrirferðarmest síðustu árin, ekki sízt vegna þess, að þau taka fullri uppskrifun með vísitölu byggingarkostnaðar.

Kerfisbundinn sparnaður telst samsettur af eigin fé fjárfestingarlánasjóða, að mestu af skatttekjum og ríkisframlögum, og lífeyrissjóða, skyldusparnaði ungmenna og af hátekjum, svo og sparnaði á vegum Atvinnuleysistryggingasjóðs að frádregnum innstæðum hans í Seðlabanka og víðar, og loks af sjóðum ýmissa atvinnuvega o. þ. h. í opinberri vörzlu. Nettóstaða ríkissjóðs og ríkisstofnana í Seðlabankanum hefur þá sérstöðu að hafa verið á neikvæða hlið allt frá 1968, þ. e. sýna lántöku, en ekki framlag til sparnaðar. Hefur þeim lið því verið sleppt í aðaltöfluverkinu, töfl-

um 5—13. Þar sem skuld þessi stendur hins vegar ekki í ljósu sambandi við sérstaka aukningu fjárfestingar, heldur er miklu fremur þáttur í framkvæmd almennrar fjármálastefnu, má telja stöðu ríkissjóðs til neikvæðrar leiðréttingar á öðrum liðum opinbers sparnaðar, svo sem í fjárfestingarlánasjóðum. Hefur sú meðferð veruleg áhrif til rýrnunar kerfisbundins sparnaðar og heildarsparnaðar. Til þess að sýna niðurstöðurnar skv. þeirri skilgreiningu eru þessi tvö sparnaðarhugtök endurunnin í töflu 14 í formi allra hlutfalls- og vísitalna, sem töflur 6—13 innihalda.

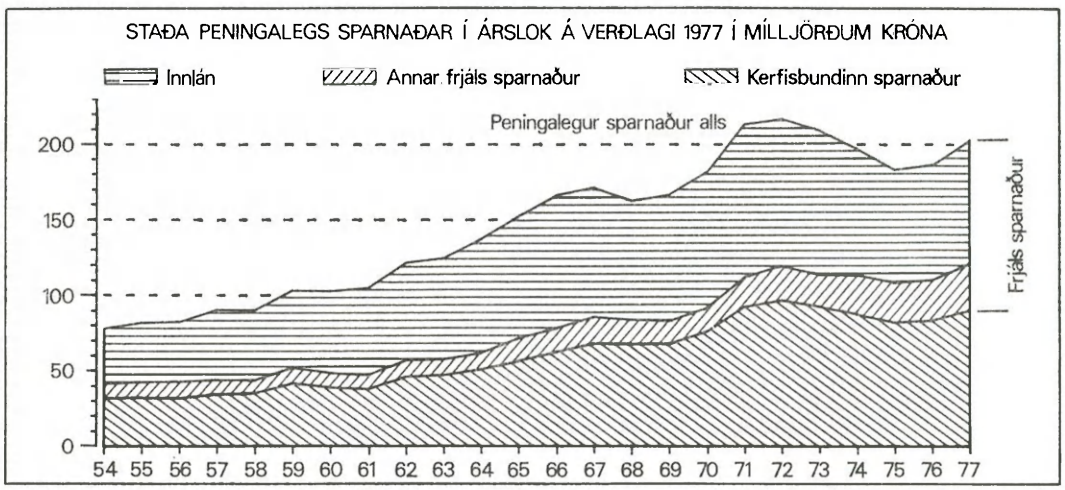
Þeir viðmiðunarkvarðar, sem til þessa eru notaðir, koma einnig fram í töflu 5. Þjóðhagsreikningastærðir eru notaðar sem grundvöllur hlutfallsviðmiðana: Þjóðarauður sem grundvöllur stöðustærða, en verg þjóðarframleiðsla og hreinn innlendur eða þjóðhagslegur sparnaður sem grundvöllur hreyfinga eða stöðubreytinga hvers árs. Verðlagsvísitölur, notaðar til þess að meta peningalegan raunsparnað, eru verðvísitala þjóðarútgjalda, sem almennast gildi hefur um ráðstöfun hvers konar kaupgetu, en fellur aðeins til fyrir hvert ár sem heild, og vísitala framfærslukostnaðar, sem notuð er til verðlagsfærslu innan árs, svo sem frá áramótum til meðalverðlags árs, til samræmis við verðlag þjóðhagsreikningastærðanna.

Viðurkenna ber, að æskilegt væri að nota styttri og lipurri orð en hér er gert yfir hugtök eins og peningalegur sparnaður, staða hans o. s. frv. Þannig má t. d. hugsa sér að nefna allt óhlutbundið fjármagn einfaldlega fé og mynda samsetningar af því: fjáreign, fjárkröfur, fjársparnaður o. s. frv. Það hefur orðið til hindrunar í vegi þessa, að einstakar orðmyndir hafa öðlast mjög þrönga merkingu, svo sem sparifé. Þrátt fyrir þetta má vonandi horfa fram til þess, að orðaval yfir almenn hugtök, sem hér eru notuð, færist með tímanum í þjálla horf.

6. Þróun sparnaðarins.

Í þjóðarbúskap, sem heldur að jafnaði um 4% hagvexti á ári, er eðlilegt, að stöðugur og raunar stöðugt vaxandi sparnaður eigi sér stað. Svo hefur og verið að frátöldu hinu mikla verðbólguskeiði, sem magnaðist frá árinu 1972, svo og einstökum árum efnahagsáfalla.

Þróun sparnaðarins frá 1954 fellur ljóslega í þrjú skeið, svo sem fram kemur af mynd 5, sbr. töflu 6: 1. skeið tregs vaxtar fram til 1961, 2. mun örara vaxtarskeið

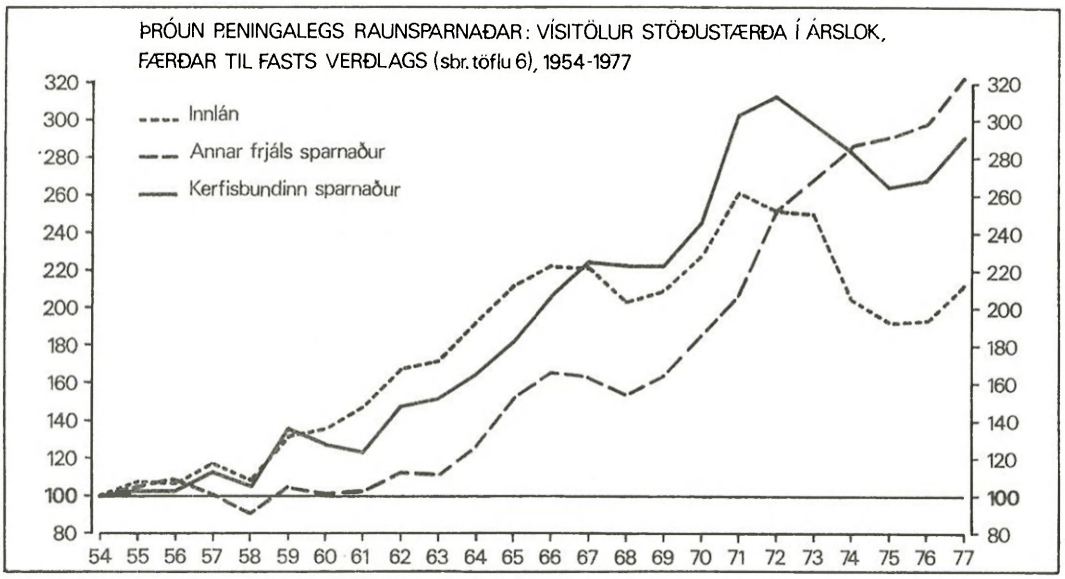


Mynd 5.

áratuginn 1962—1971 og loks skeið stöðvunar og samdráttar frá 1972, þó með nokkrum endurbata allra síðustu árin. Hér er miðað við raungildi heildarstöðu peningalegs sparnaðar í lok hvers árs, svo að lækkun þýðir beinlínis neikvæðan sparnað eða skerðingu fyrri sparnaðar yfir árið. Fyrsta skeiðið hækkaði raunstaða peningasparnaðar alls um 32,7% á sjö árum eða sem svaraði 4,1% á ári í jöfnum vexti. Annað tímabilið varð aukning um 104% eða 7,4% ársvöxtur, sem verður að teljast mjög hagstætt. Á þriðja tímabilinu í heild verður 5,3% lækkun yfir 6 ár, sem að sjálfsögðu er mjög alvarlegt fyrir þjóðfélag með vaxandi þarfir. Felst í því, að rýrnandi fjármagni þarf stöðugt að endurskipta milli vaxandi þarfa, og kemur það annars vegar fram í lánsfjárskorti og hins vegar í skuldasöfnun út á við.

Samfara þessari þróun peningalegs sparnaðar í heild hafa orðið verulegar afstöðubreytingar milli einstakra greina sparnaðarins. Mynd 6 sýnir mishraða þróun sparnaðargreinanna. Framan af og allt til ársins 1966 var þróun innlánanna örust og þá einkum á því tímabili endurvakinnar vaxtastefnu frá 1960, sem fyrr greinir. Meðan því fór fram, var stofnað til kerfisbundins sparnaðar af ýmsu tagi. Skyldusparnaður ungmenna hófst 1957, þá 6% af tekjum, en var aukinn upp í 15% 1964, verðtryggður skv. kaupvísitölu verkafólks. Lífeyrissjóðir voru stofnaðir hver af öðrum og efldust mest að raunvirði, meðan verðbólga var hóflegust. Þróun kerfisbundins sparnaðar fór þannig fram úr innlánaþróun árið 1967 og hefur haldist ofan við í stórum vaxandi mæli síðan, einkum þó frá og með 1971. Það var hins vegar ekki fyrr en 1974, að kerfisbundinn sparnaður fór fram úr innlánum að fjárhæð til, svo sem fram kemur á mynd 7 og töflum 5 og 6. Það breytir litlu um þennan samanburð, þótt nettóstaða ríkissjóðs sé tekin með í kerfisbundnum sparnaði, sbr. töflu 11, dálk 13, fyrr en kemur fram á árið 1975, er nokkuð dregur úr muninum. Þó endar vísitala raungildis kerfisbundins sparnaðar við 274 á þann kvarða 1977, til samanburðar við 212 fyrir innlánin (1954=100).

Annar frjáls sparnaður en innlán hefur þó sýnt langsterkasta framþróun, frá því að útgáfa spariskírteina hófst 1964. Hefur þar nánast verið um óslitna aukningu að



Mynd 6.

ræða og er skýring þess einkum sú, að spariskírteinin, meginstofn þessa sparnaðar, eru fullverðtryggð og bæta auk verðtryggingar á sig vöxtum til innlausnardags, auk þess sem innlausn er mjög almennt frestað, svo trygg og vinsæl sem spariskírteinin eru. Enda þótt vöxtur þessa sparnaðar hafi ekki hafizt að marki fyrr en 1964, náði þróun hans miðað við 1954 innlánunum árið 1972 og kerfisbundnum sparnaði árið 1974.

Á síðasta tímabilinu, sem að framan er getið, farnaðist innlánunum langverst. Vísitala raungildis þeirra féll úr 260 í árslok 1971 niður í 194 í árslok 1975 eða um 25,5% á aðeins 4 árum, sem er meðalrýrnun um 7,1% á ári. Heildarniðurstaðan varð því sú, að vísitala raungildis innlána stóð í 212 í árslok 1977, um leið og peningalegur sparnaður alls stóð í 257 stigum og aðrar greinar sparnaðarins þaðan af hærra.

Nokkurn fyrirvara verður að gera við raungildi sparnaðar á verðstöðvunarárum og öðrum árum með sérstaklega miklum áhrifum niðurgreiðslna o. þ. h. á framfærslukostnað. Áhrif þessa á verðlag eru að jafnaði nokkuð ofmetin á kvarða vísitölu framfærslukostnaðar, sem hér er stuðst við til færslu frá verðlagi ársloka til meðalárs. Verkar þetta til nokkurs ofmats sparnaðar þau ár, svo sem 1959, 1967 og 1971, og samsvarandi vanmats næsta eða næstu ár, þegar verðlagsáhrif, sem frestað var, koma fram. Þó munar tæpast svo miklu, að raski heildarmynd og ályktunum að neinu ráði.

7. Hlutfallsgildi sparnaðarins.

Hér á undan er að því vikið, að meta verði þróun sparnaðarins með hliðsjón af vaxandi þörfum fyrir fjármagnið. Til þessa eru einkum notaðir tveir kvarðar: þjóðarauður í varanlegum mannvirkjum og tækjum eða þjóðarframleiðslan. Milli þeirra og sparnaðarins og milli þeirra innbyrðis er marghliða samband, þar sem sparnaðurinn sprettur af þjóðartekjunum, er notaður til þess að auka við þjóðarauð, sem aftur getur af sér vöxt framleiðslu og tekna. Framvinda þessi er skorðuð slíkri festu hlutfallanna, að litlu varðar yfirleitt, við hvora stærðina er miðað. Hér er þó gefinn kostur á hvoru tveggja, og er staða peningalegs sparnaðar sýnd sem hlutfall af þjóðarauði í töflu 7 og sem hlutfall af þjóðarframleiðslu í töflu 8. Sýna báðar raðirnar áþekka mynd af framvindunni, en á mismunandi stigi, þar sem þjóðarauður er að jafnaði um þrefalt hærri og hlutföllin af honum því um þriðjungur þess, sem þau eru af þjóðarframleiðslu. Samhengið raskast þó nokkuð, þegar snöggar breytingar verða á verðmæti þjóðarframleiðslu og þá einkum af völdum breyttra viðskiptakjara.

Staða peningalegs sparnaðar er í eðli sínu hluti þjóðarauðs, sem er uppsafnaður þjóðhagslegur eða innlendur heildarsparnaður, og sams konar samsvörun er milli hinna árlegu hreyfingarstærða, þ. e. peningalegur sparnaður ársins er hluti heildarsparnaðar, svo sem áður er að vikið. Enda þótt þjóðarauður sé gerður upp í árslok, er hann reiknaður á meðalverðlagi ársins til samræmis við fjármunamyndun og þjóðarframleiðslu. Eru sparnaðarstærðir einnig færðar til þess verðlags, og gildir hið sama um hlutföll hreyfingarstærða í töflum 9 og 10.

Með tilliti til þess, hve háu hlutfalli nýrrar fjárfestingar lánsfjármögnunin nemur, hlýtur að vekja undrun, hve lágu hlutfalli peningalegur sparnaður nemur af þjóðarauði, aðeins um 15—16% síðustu árin. Fram til 1973 var þetta hlutfall þó á bilinu 20—24%, svo að áhrif verðbólguskerðingar fjáreigna eru auðsæ hér sem í öðru. Erlendar lántökur hafa þó að nokkru fyllt í það skarð, sem þarna hefur myndazt, og mun skuldsetningin að þeim meðtöldum hafa numið um fjórðungi þjóðarauðs til samanburðar við um 22% fyrir áratug. Hér verður þó engin nánari grein

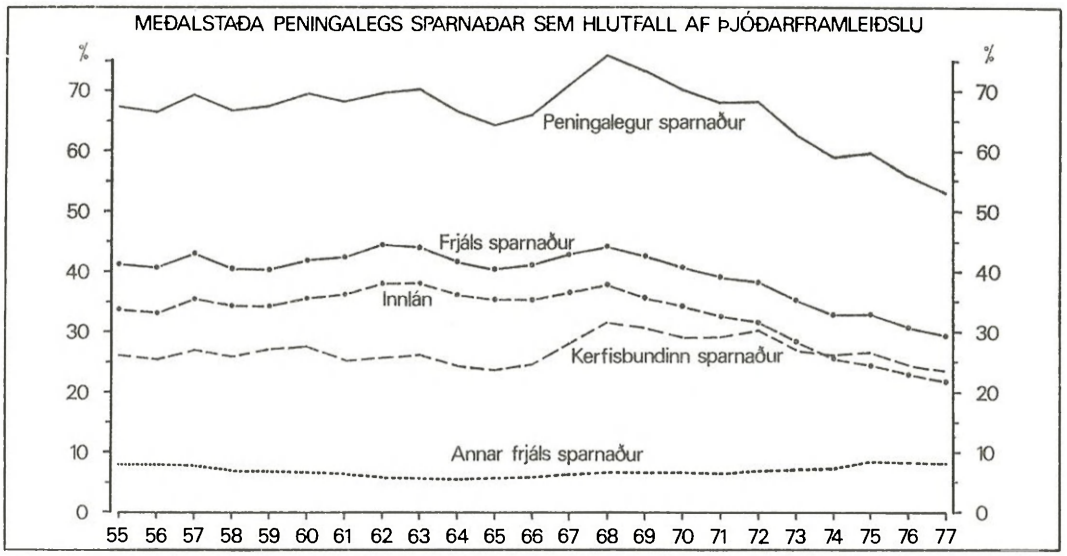
gerð fyrir skuldsetningunni á móti efnislegum eignum.

Framvinda hlutfallsgildanna er nægilega glöggt sýnd með mynd 7, sem inniheldur hlutföll af þjóðarframleiðslu. Svo er í fljótu bragði að sjá sem samfelld hnignun hafi orðið frá árinu 1968. Hlutfallsgildin þá og næstu ár á undan og eftir voru þó óeðlilega há sökum sérstaks samdráttar þjóðartekna, sem að sjálfsögðu verkaði lítt á samansafnaðan sparnað, enda hélzt hlutfallið enn í fyrri hæð með 68,5% árið 1972, en frá því varð mjög hátt fall niður í 53,3% árið 1977. Þetta á þó ekki við innlánin sérstaklega og þá um leið frjálsa sparnaðinn í heild, sem náðu ekki fyrri stöðu sinni eftir 1968, heldur kom kerfisbundinn sparnaður að nokkru þar upp á móti. Kerfisbundinn sparnaður hefur ekki náð að halda hlutfallsstöðu sinni yfir tímabilið í heild þrátt fyrir geysimikið skipulagsástak til að byggja hann upp og þá enn síður, sé tekið tillit til stöðu ríkissjóðs, sbr. töflu 14, en þá er lokahlutfallið 19,9%. „Annar" frjáls sparnaður hefur aðeins ríflega haldið upphafsgildi sínu þrátt fyrir hina ríflegu aukningu frá 1964, en fram til þess tíma byggðist hann einkum á seðlum og mynt í umferð, sem er skammær sparnaður og hefur mjög vikið fyrir notkun ávísanareikninga. Eru innistæður á þeim hluti innlánanna, og undirstrikar það enn raunverulegan samdrátt þeirra í sambærilegum skilningi.

8. Árlegur nýr sparnaður.

Sparnaður hvers árs eða tímabils kemur fram sem aukning stöðustærða fjáreigna eða hlutlægra eigna, eftir því hvað við á. Sparnaður er hluti ráðstöfunar þeirra raunverulegu verðmæta, sem sköpuð hafa verið. Verðbólgan og uppfærsla krónutölu verðmæta af hennar völdum er því vissulega ekki hluti sparnaðarins, heldur aukning fjáreigna eða annarra eigna á sama verðlagi við upphaf og lok tímabils. Þessa aukningu má fá fram í fjárhæðum á verðlagi 1977 með því að reikna mismun hvers árs af töflu 6, en hlutfallstölur hafa hér meira gildi og eru sýndar af þjóðarframleiðslu í töflu 9 og mynd 8 og af hreinum innlendum sparnaði í töflu 10.

Áðurgreindrar tímabilaskiptingar gætir og hér, en skilin milli tveggja fyrri tímabilanna eru ekki eins glögg, og hafa stærðarhlutföllin raunar snúizt við, frá meiri



Mynd 7.

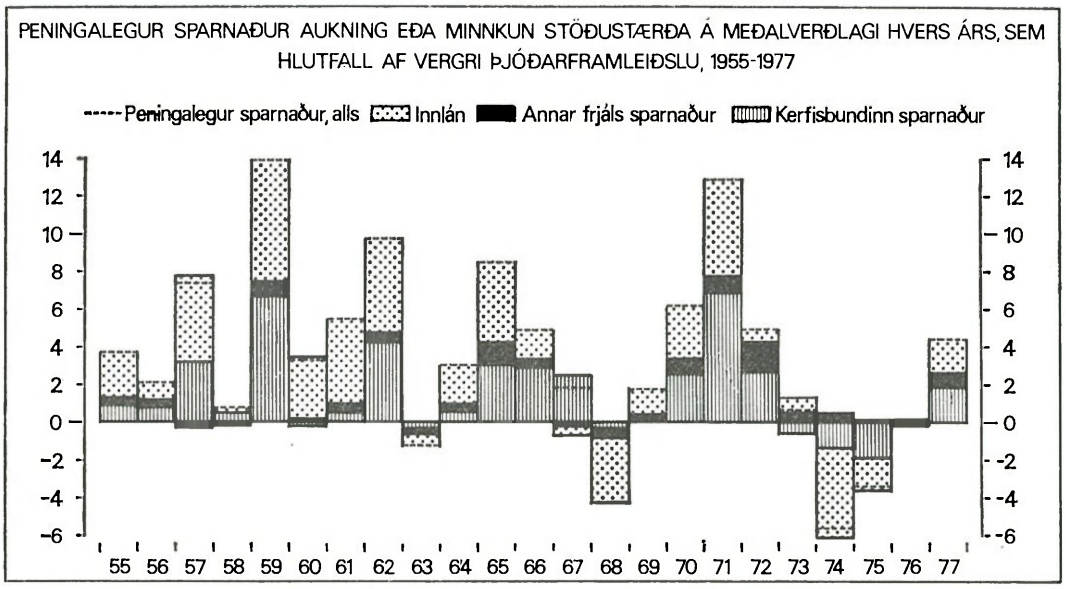
aukningu á öðru tímabilinu á beinan magnmælikvarða til þessara viðmiðunar við vaxandi þjóðartekjur og heildarsparnað. Meðalhlutfall peningalegs raunsparnaðar hvers árs af vergri þjóðarframleiðslu reyndist vera: 1955—61 5,3%, 1962—71 4,4% og 1972—77 0,2%. Samsvarandi meðalhlutfall af hreinum innlendum sparnaði tók enn óhagstæðari breytingu milli tímabilanna: 43,4%, 29,3% og ÷1,5%, einnig að óvegnu meðaltali árstalna sömu tímabila.

Um sveiflur ársgildanna virðist raunar einnig gilda önnur tímabilaskipting í hátt við hina almennu hagsveiflu. Þegar vel árar og þensla og kröfugerð fá að fara sínu fram, magnast verðbólgan án þess þó að koma öll þegar fram, og öfl eyðslu og spákaupmennsku taka frumkvæðið af aðilum framleiðslu, ráðdeildar og sparnaðar. Verðbólgu- og gengislækkunarótti, fylgt eftir af raunverulegum áföllum, dregur síðan sparnaðinn niður í dýpstu lægðirnar. Ferlarnir frá 1965 til 1968 og frá 1971 til 1974 virðast glöggt dæmi um þetta. Aðgerðir til endurreisnar, að afstöðnum meiri háttar gengisfellingum, hafa síðan gjarnan höfðað til aukins stöðugleika og hagstæðari skilyrða peningalegs fjármagns, enda þá ærin þörf að virkja öll öfl til aukinnar framleiðslu og innlends sparnaðar. Dæmi þessa eru tímabilin frá 1958 til 1962, frá 1968 til 1971 og frá 1974 til 1977.

Auk þessa búa einstök ár yfir sérkennum, sem ekki verða auðveldlega heimfærð upp á tímabilaskiptingu. Þannig má telja raunsparnað áranna 1959 og 1971 óeðlilega háan af áður greindum ástæðum, enda tæmir hann allan hreinan innlendan sparnað. Árið 1963 var óróasamt í kjaramálum og mikil þensla og verðbólga að verki, er tókst að hemja næstu ár, svo að sparnaðurinn snerist aftur til aukningar.

9. Ráðar peningalegs sparnaðar.

Hér á undan hafa verið leidd ýmis almenn rök að orsakasambandi peningalegs sparnaðar við raunvexti og raunverulegar þjóðartekjur eða hagvöxt. Þetta eru taldar tvær helstu skýringarstærðir eða ráðar peningalegs sparnaðar, þótt fleiri séu, svo sem eignasamsetning og söluhæfni mismunandi eigna, lífeyriskerfi o. þ. h. Töluleg kvarða verður þó að svo stöddu

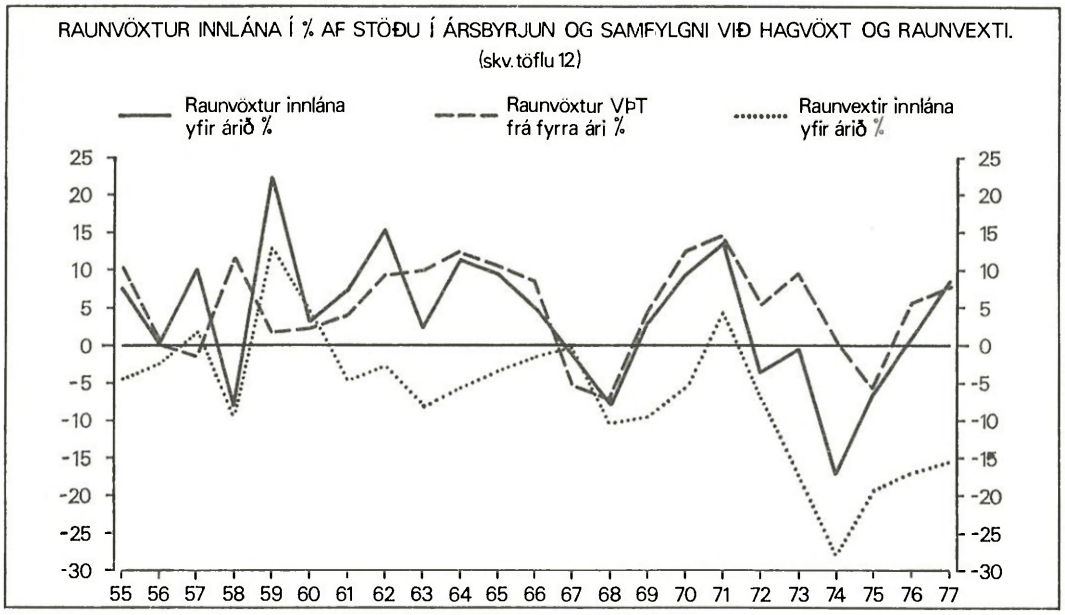


Mynd 8.

aðeins komið á fyrstgreindu ráðana, hagvöxt og raunvexti.

Sú er skoðun fræðimanna, studd reynslu, að náið samband sé milli rauntekna og hlutfallslegs sparnaðar af tekjum. Aukist rauntekjur snöggt, nái þær þeim mun lengra fram úr venjubundinni neyzlu, og niðurstaða verði hlutfallslega aukinn sparnaður, en hið gagnstæða gerist, ef dregur mjög úr hagvexti, og þá einkum, ef beinn afturkippur verður. Fylgist hins vegar verulegar verðlagsbreytingar að við tekjusveiflurnar eða m. ö. o. misör verðbólga samfara tregbreytilegum nafnvöxtum, verða jafnframt breytingar raunvaxta, sem verkað geta til mótvægis, séu verðlagsbreytingar ekki tafðar. Við hérlend skilyrði kjaramála og opinberra verðlagsafskipta hafa viðbrögð kaupgjalds og verðlags við misgengi efnahagslífsins verið verulega tafin, svo að þættirnir hafa oftar en ekki verið samverkandi á athugunartímabilinu og því örðugt að greina glöggt á milli þeirra.

Samstilling þessara skýristærða með sparnaðinum er sýnd á myndum 9 og 10. Til þess að tryggja sem beztan sambærileika er einungis stuðzt við vöxt innlána og raunvexti þeirra, en töflur 12 og 13 sýna raunvöxt allra sparnaðargreinanna. Vöxtur innlánanna er sýndur með tvenns konar hætti: vöxtur yfir hvert ár í hlutfalli við stöðu í ársbyrjun og vöxtur milli ársmeðaltala í hlutfalli við fyrra ársmeðaltal. Hið fyrra ætti að gefa betri samsvörun við raunvexti ársins, séu viðbrögð sparenda mjög samtíma viðeigandi skilyrðum, og þá einkum síðustu árin, þegar mikið hefur munað um sjálfa vaxtafærslluna, sem leggst við innlánin í árslok. Hið síðara ætti að svara betur til skilgreiningar á hagvexti, sem felur í sér breytingu milli framleiðslu tveggja heilla ára. Munur af þessu tagi kemur gleggst fram 1974, þegar bezt samræmi kemur fram við raunvexti að fyrri hættinum, og 1975, þegar samsvörunin er bezt við rauntekjur að síðari hættinum. Gildi fyrri ára benda hins vegar til fullt svo mikillar svörunar innlánaaukningar milli ársmeðaltala við raunvöxtum hvers árs. Þar sem sú breyting er fyrri í tímanum, gæti það bent til þess,



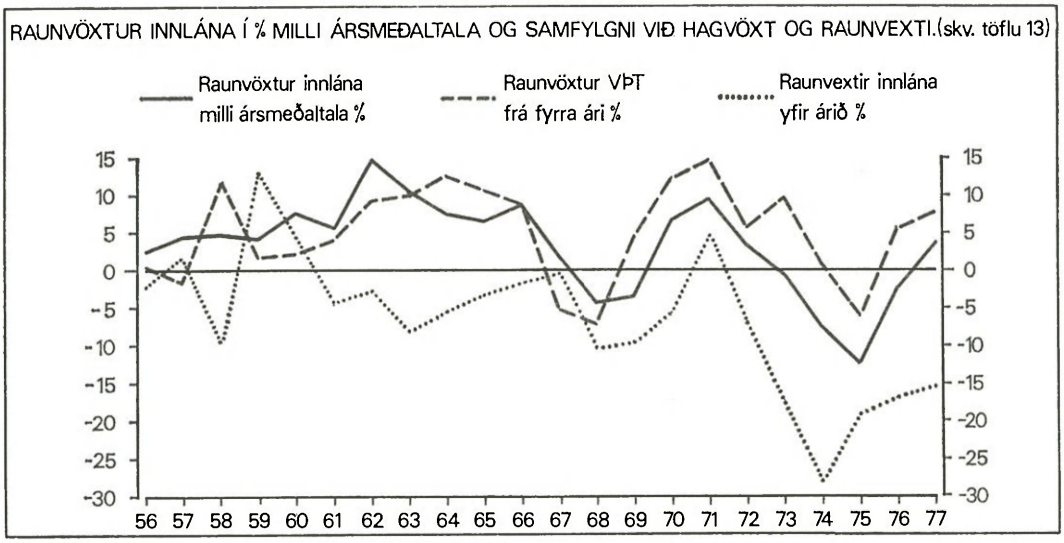
Mynd 9.

að innlánaeigendur ráði að miklu leyti í verðlagsþróunina fyrirfram, m. a. af áorðnum tilefnum launahækkana og ytri skilyrða þjóðarbúsins. Að öðru leyti en þessum tveim reikningsháttum nemur er hér ekkert gert til að reikna með töfum eða flýtingu viðbragða, og verður að ráða í þær af afstöðum línuritanna.

Ljóst má vera, að raungildisþróun innlánanna ræðst að langmestu leyti af umræddum tveim þáttum. Hafa innlánin oftast eins konar millistöðu milli ráðanna, og breytingar einstakra ára eru oft málamiðlun milli ársbreytinga ráðandi stærðanna. Mörg áranna er ljóst, að hegðun sparnaðarins skýrist ekki eingöngu af breytingum þjóðartekna og þá jafnan til þeirrar áttar, sem raunvextir toga, svo sem árin 1958, 1959, 1962, 1963 og 1974 og síðar miðað við vöxt innlána yfir árið, sbr. mynd 9. Miðað við vöxt innlána milli ársmeðaltala kemur þetta einnig fram árin 1963, 1966, 1969, 1973 og síðar. Hið mikla fall innlánanna frá 1971 til 1974—75 skv. báðum línuritunum getur ekki skýrzt eíngöngu af falli þjóðartekna, sem á sér jafnsterkt fyrra fordæmi, heldur umfram það af hinum geysilega neikvæðu raunvöxtum, sem ekki eiga sér fyrra fordæmi á athugunartímabilinu og tæpast þótt leitað sé aftur til stríðsáranna eða 1950—52. Síðustu tvö árin, 1976—1977, varð endurbati sparnaðarins raunar öllu meiri en virðist skýranlegt af báðum þáttunum til samans. Kann í því sambandi að skipta miklu, að með vaxtakerfinu, sem þá var komið á fót, voru gefin meiri fyrirheit um bætur fyrir verðrýrnun en komu til framkvæmda þessi ár og raunar alveg til þessa dags. Árið 1973 sýnir áhugavert tilvik, þar sem innlánin ná sér nokkuð upp yfir árið til samræmis við þjóðartekjur þrátt fyrir ört fallandi raunvexti. Skýringin getur verið sú, að um sé að ræða tímabundin áhrif öflugs utanaðkomandi bata, sem ekki hafði þegar dreifzt um allt hagkerfið, enda gætir þessara áhrifa ekki að marki á samfellda rýrnun innlána milli ársmeðaltala.

10. Niðurlagsorð.

Niðurstöður þessara athugana eru skýrari en svo, að verja þurfi sérstöku máli í að draga þær saman, enda að mestu fram komnar í lýsingu hinna einstöku atriða og skýringum á þeim. Meginniðurstaðan er sú, að peningalegur sparnaður sé svo háður raunvaxtakjörum, að fullt tillit verði til þess að taka við mótun lánskjara-



Mynd 10.

stefnu. Niðurstaða þessi hefur raunar áður komið fram í ýmsum myndum og þannig lagt að sínu leyti grunninn að þeirri lánskjarastefnu, sem nú er orðin að veruleika með lögum um stjórn efnahagsmála o. fl.

Megininntak hinnar nýju skipunar lánskjaramála er verðtrygging, svo að fyrirbyggð sé sú beina skerðing af völdum verðbólgunnar, sem hér hefur verið gerð að umtalsefni, en jafnframt mun sveigjanleg beiting hóflegra raunvaxta verða áhrifamikið hagstjórnartæki. Stefna verðtryggingar tekur á sig tvenns konar mynd, annars vegar formlegrar verðtryggingar höfuðstólsins með samsvarandi áhrifum á afborganir og vexti, hins vegar með verðbótaþætti vaxta, er leggist við höfuðstól, svo að raunverulegur greiðsluferill lána raskist ekki, samhliða greiðslu grunnvaxta í líkingu við tilætlaða raunvexti.

Reynslan af afdrifum fjármagns á verðbólgutímum hefur reist stoðum undir hið nýja vaxtakerfi, en reynsla er enn ekki af því fengin, þó nokkur af aðdraganda þess. Það mundi leiða langt út fyrir ramma þessarar greinar að ræða til nokkurrar hlítar, hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til árangurs. Þó er rétt að koma hér fram með þær ábendingar, sem jafnframt hafa gildi fyrirvara við niðurstöður umræddra athugana.

Í fyrsta lagi brenglar verðbólgan allt reikningshald og hagrænt mat, á því reist. Dreifing fjármagns yfir tíma og mat fjármagnskostnaðar á hverjum tíma er oftast veigamikill þáttur reikningshalds, og brenglast sá þáttur við verðbólgu með hliðstæðum hætti og lýst hefur verið um peningalegan sparnað. Viðbrögð atvinnurekstrar og framkvæmdaaðila eru að sama skapi miður áreiðanleg og geta komið fram sem ótímabærar kröfur um að fá borinn uppi fjármagnskostnað, sem er enn ekki fallinn til í reynd. Verðleiðrétt reikningshald er þannig hliðstæða og samræmisskilyrði verðtryggðs fjármagnsmarkaðar.

Í öðru lagi leiðir af þessu, að verðlagsmeðferð fjármagnsþáttarins verður beinlínis röng. Leitað er eftir, að reiknað sé með nafnvöxtum fjármagns, þegar þeir reiknast, um leið og neitað er um að leiðrétta verðmæti birgða og afskrifta fyrir áfallinni verðbólgu og/eða verðbótum, þegar fjármagnið er losað úr þeim við sölu eða notkun. Um leið og væntanlegur aukinn styrkur lánsfjármarkaðarins mun gera kleift að binda aukið fé í birgðum o. þ. h., er hækkun þeirra því til samræmis skilyrði fyrir því, að atvinnureksturinn þoli verðbótaálagið. Með þessu er verðbólgunni þó fremur seinkað en flýtt miðað við hinn kostinn að taka verðbótavexti til greina strax við reikningsfærslu þeirra.

Í þriðja lagi leiða sömu grundvallaratriði til brenglunar á skattmati fjármagnsþáttarins. Með því að taka nafnvexti til greina sem gjöld og tekjur og sömuleiðis verðtryggingarálag sem hliðstæðu vaxta, er í rauninni valdið allt öðrum og neikvæðari lánakjörum en tilætlunin er við ákvörðun þeirra. Skattaákvæði eru flókin og undantekningar margar og stundum gerðar að meginatriði. Verður því engin einhlít regla gefin um áhrif þeirra, en þau virðast næg á heildina litið til þess að ráða úrslitum um reynslugildi athugana og árangur aðgerða.

Allar þessar hliðar á mati fjármagnsþáttarins og ákvörðun hans gagnvart atvinnuvegum og þjóðarbúskap útheimta sinn aðlögunartíma, en hann gæti að miklu leyti fallið saman við aðlögunartíma fjármagnskjaranna sjálfra, svo að full verðtrygging fjármagns geti átt sér rökrétta hliðstæðu í öðrum stjórnkerfum.

Tafla 1. Vextir algengustu inn- og útlána, % á ári.

	Innlán			Útlán		
Gildistími frá:	*Hlaupareikningar*	*Almenn spariinnlán*	*Spariinnlán, bundin í 1 ár*[1])	*Afurðalán, endurkaupanleg*[2])	*Víxlar*[2])	*Vaxtaaukaútlán*
22.02.1960	4	9	..	9,5	12,1	..
01.01.1961	3	7	9	7,3	9,8	..
01.01.1965	2	6	8	6,2	8,7	..
01.01.1966	3	7	9	6,8	9,8	..
01.05.1973	4	9	12	8,0	12,2	..
15.07.1974	5	13	16	9,2	17,7	..
01.05.1976	3	13	22	9,2	18,7	22,5
01.08.1977	3	13	26	11,8	19,3	27,0
21.11.1977	3	16	29	16,5	23,4	30,0
21.02.1978	3	19	32	20,2	27,4	33,0

[1]) Vaxtaaukainnlán frá 1. maí 1976.
[2]) Forvextir víxillána og afurðalána, umreiknaðir til eftir á greiddra vaxta.

Tafla 4. Vextir nýrra lánveitinga fjárfestingarlánasjóða 1960–1977.

	Nafnvextir nýrra lánveitinga fjárfestingarlánasjóða 1960–1977. Nafnvextir að meðtalinni verð- og gengisuppfærslu.[1])				*Meðalvextir, lauslega reiknaðir*	
Ár	*Almenn Húsnæðismálastjórnarlán*	*Lán Fiskveiðasjóðs til nýrra fiskiskipa*	*Lán Stofnlánadeildar landb. til útihúsa*	*Lán Iðnlánasjóðs til iðnaðarbygginga*	*Nafnvextir*	*Raunvextir*
1960	8,3	6,5	4,0	8,5	7,3	–5,6
1961	11,0	6,5	6,5	8,5	8,8	–2,8
1962	9,9	6,5	6,5	8,5	8,3	1,2
1963	10,8	6,5	6,5	8,5	8,7	–0,6
1964	11,1	6,5	6,5	8,5	8,9	–2,6
1965	9,2	6,5	6,5	8,5	8,0	–5,8
1966	8,7	6,5	6,5	8,5	7,8	–3,4
1967	7,3	12,1	6,5	8,5	9,3	9,3
1968	11,9	23,0	6,5	8,5	15,3	–0,4
1969	13,7	6,5	6,5	8,5	10,0	–11,4
1970	18,5	6,5	6,5	8,5	12,2	–8,4
1971	5,9	6,5	6,5	9,0	6,6	2,9
1972	7,8[2])	10,5	6,5	9,0	8,8	–14,3
1973	7,8	5,0	6,5	9,0	6,9	–19,4
1974	7,8	20,1	8,5	9,0	12,7	–29,3
1975	21,7	31,8	12,0	31,7	25,2	–8,1
1976	20,1	23,4	17,2	26,0	21,8	–3,3
1977	26,0	24,8	20,9	33,6	26,1	–9,8

[1]) Reiknað er með fullri uppfærslu höfuðstóls skv. verð- og gengisbreytingum og ákvæðum nýrra lána hvert ár, svo að samræmi sé við meðferð bankavaxta og útreikning raunvaxta. [2]) Vaxtahámark var sett árið 1972 7,75%, afturvirkt til 1968, en hér er ekki breytt þeim tölum, er giltu við töku lána hvert ár.

Tafla 2. Vegnir meðalvextir bankainnlána 1960–1977.

	Heildarinnlán		Spariinnlán	
Ár	*Meðalnafnvextir %*	*Meðalraunvextir %*	*Meðalnafnvextir %*	*Meðalraunvextir %*
1960	7,7	4,5	8,5	5,4
1961	6,5	–4,7	7,4	–3,8
1962	6,4	–2,9	7,5	–1,9
1963	6,6	–8,0	7,5	–7,2
1964	6,7	–5,6	7,5	–4,9
1965	5,7	–3,1	6,5	–2,4
1966	6,8	–1,5	7,6	–0,7
1967	6,9	–0,3	7,6	0,4
1968	6,9	–10,3	7,6	–9,7
1969	6,8	–9,6	7,6	–8,8
1970	6,7	–5,5	7,6	–4,7
1971	6,7	4,5	7,6	5,4
1972	6,7	–7,0	7,6	–6,2
1973	7,8	–17,3	9,2	–16,3
1974	9,8	–28,0	11,7	–26,7
1975	11,7	–19,1	13,9	–17,5
1976	11,7	–17,0	14,7	–14,8
1977	12,8	–15,5	16,1	–13,1

Ath.: Sjá aths. við töflu 3.

Tafla 3. Vegnir meðalvextir bankaútlána 1960–1978.

Ár	*Meðalnafnvextir %*	*Meðalraunvextir %*
1960	10,7	7,5
1961	9,3	–2,1
1962	9,4	–0,1
1963	9,5	–5,5
1964	9,4	–3,2
1965	8,4	–0,7
1966	9,3	0,9
1967	9,3	2,0
1968	9,4	–8,1
1969	9,3	–7,4
1970	9,5	–3,0
1971	9,4	7,2
1972	9,4	–4,7
1973	10,8	–15,0
1974	13,2	–25,7
1975	14,9	–16,7
1976	15,2	–14,4
1977	17,1	–12,3
Eftir vaxtabreytingar:		
01. 05. 1976	15,7	–12,9
20. 11. 1976	16,1	–11,6
01. 08. 1977	17,9	–7,0
21. 11. 1977	21,6	–6,5
21. 02. 1978	25,5	–8,5

Ath.: Forvextir hafa verið umreiknaðir til eftir á greiddra vaxta. Raunvextir miðast við hækkun framfærslukostnaðar yfir árið eða í tilviki vaxtabreytinga yfir umliðið heilt ár.

Tafla 5. Grunnstærðir sparnaðarkönnunar 1954–1977.

	Í milljónum króna á verðlagi hvers árs								*Verðlagsvísitölur*		
	Stöðutölur peningalegs sparnaðar í árslok					*Þjóðhagsreikningastærðir*				*Vísitala framfærslukostnaðar 1/1/59=100*	
	Frjáls sparnaður			*Kerfisbundinn sparn.*	*Peningal. sparn. alls*	*Þjóðarauður í árslok*	*Verg þjóðarframl.*	*Hreinn innl. sparn.*	*Verðvísit. þjóðarútgjalda 1959=100*	*Ársmeðaltal*	*Í árslok*
	Alls (1)	*Innlán (2)*	*Annar (3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*	*(7)*	*(8)*	*(9)*	*(10)*	*(11)*
1954	1.754	1.417	337	1.128	2.882	11.904	3.988	436	67,4	78,3	78,6
1955	2.046	1.659	387	1.272	3.318	13.587	4.581	597	70,4	81,8	85,6
1956	2.258	1.821	437	1.399	3.657	16.098	5.355	604	79,5	90,1	91,4
1957	2.568	2.138	430	1.623	4.191	18.429	5.692	688	85,7	93,6	94,1
1958	2.968	2.479	489	1.901	4.869	20.967	6.654	881	92,8	99,3	108
1959	3.290	2.774	516	2.258	5.548	23.883	7.494	933	100,0	100,6	100
1960	3.680	3.135	545	2.319	5.999	29.084	8.386	843	108,5	102,6	103
1961	4.616	3.958	658	2.640	7.256	33.751	9.602	1.215	119,9	107,5	115
1962	5.711	4.932	779	3.412	9.123	38.673	11.567	1.543	131,5	119,3	126
1963	6.479	5.624	855	3.914	10.393	43.305	13.781	1.838	142,3	134,7	146
1964	7.786	6.739	1.047	4.524	12.310	51.691	17.611	2.778	161,1	160,7	165
1965	9.689	8.275	1.414	5.626	15.315	61.766	21.257	3.809	177,2	172,3	180
1966	11.020	9.361	1.659	6.857	17.877	73.371	25.495	4.119	195,1	190,8	195
1967	11.656	9.905	1.751	8.029	19.685	81.135	25.732	2.701	201,3	197,1	209
1968	12.746	10.795	1.951	9.465	22.211	98.584	27.530	1.938	231,7	228,6	249
1969	15.685	13.230	2.455	11.200	26.885	127.106	34.196	3.722	284,3	278,2	294
1970	19.356	16.216	3.140	13.843	33.199	150.557	43.002	4.708	319,6	314,7	332
1971	23.056	19.368	3.688	17.927	40.983	176.881	54.299	7.067	350,6	334,9	339
1972	28.010	22.625	5.385	22.482	50.492	223.798	67.645	8.047	408,1	369,5	389
1973	37.889	30.162	7.727	28.710	66.599	297.295	94.221	14.433	512,2	451,5	507
1974	50.819	38.166	12.653	41.568	92.387	467.473	137.258	15.023	734,0	645,7	773
1975	66.866	49.262	17.604	53.531	120.397	741.022	186.700	17.528	1.093,0	961,9	1.067
1976	89.916	66.007	23.909	72.020	161.936	966.024	257.690	34.766	1.425,0	1.271,3	1.436
1977	130.693	95.318	35.375	104.231	234.924	1.293.180	365.925	48.896	1.857,0	1.658,5	1.918

Tafla 6. Staða peningalegs sparnaðar í árslok, færð til meðalverðlags hvers árs skv. vísitölu framfærslukostnaðar og svo til verðlags 1977 skv. verðvísitölu þjóðarútgjalda 1954–1977.

Í milljörðum króna

	Frjáls sparnaður			Kerfisbundinn sparnaður	Peningalegur sparnaður, alls
	Alls (1)	Innlán (2)	Annar (3)	(4)	(5)
1954	48,2	38,9	9,3	31,0	79,2
1955	51,6	41,9	9,8	32,1	83,7
1956	52,0	41,9	10,1	32,2	84,2
1957	55,4	46,1	9,3	35,0	90,4
1958	54,6	45,6	9,0	35,0	89,6
1959	61,5	51,8	9,6	42,2	103,6
1960	62,7	53,4	9,3	39,5	102,3
1961	66,8	57,3	9,5	38,2	105,1
1962	76,4	65,9	10,4	45,6	122,0
1963	78,0	67,7	10,3	47,1	125,1
1964	87,4	75,7	11,8	50,8	138,2
1965	97,2	83,0	14,2	56,4	153,6
1966	102,6	87,2	15,5	63,9	166,5
1967	101,4	86,2	15,2	69,9	171,3
1968	93,8	79,4	14,4	69,6	163,4
1969	96,9	81,8	15,2	69,2	166,2
1970	106,6	89,3	17,3	76,2	182,8
1971	120,6	101,3	19,3	93,8	214,4
1972	121,1	97,8	23,3	97,2	218,2
1973	122,3	97,4	21,9	92,7	215,0
1974	107,4	80,7	26,7	87,8	195,2
1975	102,4	75,5	27,0	82,0	184,4
1976	103,7	76,2	27,6	83,1	186,8
1977	113,0	82,4	30,6	90,1	203,1

Tafla 7. Staða peningalegs sparnaðar í árslok sem %-hlutfall af þjóðarauði, á meðalverðlagi hvers árs, 1954–1977.

	Frjáls sparnaður			Kerfisbundinn sparnaður	Peningalegur sparnaður, alls
	Alls (1)	Innlán (2)	Annar (3)	(4)	(5)
1954	14,7	11,9	2,8	9,4	24,1
1955	14,4	11,7	2,7	9,0	23,4
1956	13,8	11,2	2,7	8,6	22,4
1957	13,9	11,5	2,3	8,8	22,6
1958	13,0	10,9	2,1	8,3	21,4
1959	13,9	11,7	2,2	9,5	23,4
1960	12,6	10,7	1,9	7,9	20,5
1961	12,8	11,0	1,8	7,3	20,1
1962	14,0	12,1	1,9	8,4	22,3
1963	13,8	12,0	1,8	8,3	22,1
1964	14,7	12,7	2,0	8,5	23,2
1965	15,0	12,8	2,2	8,7	23,7
1966	14,7	12,5	2,2	9,1	23,8
1967	13,5	11,5	2,0	9,3	22,9
1968	11,9	10,1	1,8	8,8	20,7
1969	11,7	9,8	1,8	8,3	20,0
1970	12,2	10,2	2,0	8,7	20,9
1971	12,9	10,8	2,1	10,0	22,9
1972	11,9	9,6	2,3	9,5	21,4
1973	11,3	9,0	2,3	8,6	19,9
1974	9,1	6,8	2,3	7,4	16,5
1975	8,1	6,0	2,1	6,5	14,6
1976	8,2	6,0	2,2	6,6	14,8
1977	8,7	6,4	2,4	7,0	15,7

Tafla 8. Meðalstaða peningalegs sparnaðar hvert ár á meðalverðlagi hvers árs sem %-hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu 1954–1977.

	Frjáls sparnaður			Kerfisbundinn sparnaður	Peningalegur sparnaður, alls
	Alls (1)	Innlán (2)	Annar (3)	(4)	(5)
1955	41,3	33,4	7,9	26,1	67,4
1956	40,9	33,1	7,8	25,4	66,3
1957	42,8	35,1	7,7	26,8	69,5
1958	40,9	34,1	6,8	26,0	66,9
1959	40,5	34,0	6,5	27,0	67,5
1960	42,0	35,6	6,4	27,6	69,6
1961	42,5	36,3	6,2	25,5	67,9
1962	44,1	37,9	6,1	25,8	69,9
1963	43,8	38,0	5,9	26,3	70,2
1964	41,8	36,2	5,6	24,7	66,5
1965	40,9	35,2	5,8	23,8	64,7
1966	41,3	35,2	6,1	24,9	66,1
1967	43,0	36,5	6,5	28,2	71,2
1968	44,4	37,7	6,7	31,7	76,1
1969	42,5	35,9	6,6	31,0	73,5
1970	40,9	34,3	6,5	29,2	70,1
1971	39,0	32,7	6,3	29,2	68,1
1972	38,2	31,5	6,8	30,2	68,5
1973	35,2	28,2	7,0	27,4	62,6
1974	33,0	25,6	7,4	26,0	59,0
1975	33,1	24,6	8,5	26,8	59,9
1976	30,9	22,7	8,2	24,7	55,7
1977	29,6	21,7	8,0	23,7	53,3

Tafla 9. Peningalegur sparnaður, aukning eða minnkun stöðustærða á meðalverðlagi hvers árs, sem %-hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu 1955–1977.

	Frjáls sparnaður			Kerfisbundinn sparnaður	Peningalegur sparnaður, alls
	Alls (1)	Innlán (2)	Annar (3)	(4)	(5)
1955	2,9	2,4	0,4	0,9	3,8
1956	1,3	0,9	0,4	0,8	2,1
1957	4,3	4,6	–0,3	3,2	7,4
1958	0,3	0,3	–0,1	0,5	0,8
1959	7,3	6,4	0,8	6,7	14,0
1960	3,5	3,3	0,2	–0,1	3,4
1961	4,9	4,5	0,5	0,5	5,4
1962	5,3	4,9	0,5	4,3	9,6
1963	–0,9	–0,6	–0,3	–0,3	–1,2
1964	2,6	2,1	0,4	0,6	3,1
1965	5,4	4,2	1,2	3,1	8,5
1966	2,0	1,5	0,5	2,9	4,9
1967	–0,6	–0,5	–0,1	2,5	1,9
1968	–3,8	–3,4	–0,5	–0,3	–4,1
1969	1,8	1,3	0,4	0,1	1,8
1970	3,6	2,8	0,8	2,6	6,3
1971	6,0	5,1	0,9	6,9	12,9
1972	2,2	0,6	1,6	2,7	4,9
1973	1,3	0,6	0,7	–0,6	0,7
1974	–4,2	–4,8	0,5	–1,3	–5,6
1975	–1,6	–1,7	0,1	–1,9	–3,4
1976	0,0	–0,1	0,1	0,0	0,0
1977	2,5	1,7	0,8	1,9	4,4

Tafla 10. Peningalegur sparnaður, aukning eða minnkun stöðustærða á meðalverðlagi hvers árs, sem %-hlutfall af hreinum innlendum sparnaði 1955–1977.

	Frjáls sparnaður			Kerfisbundinn sparnaður	Peningalegur sparnaður, alls
	Alls (1)	Innlán (2)	Annar (3)	(4)	(5)
1955	21,9	18,7	3,2	7,1	29,0
1956	12,0	8,1	3,9	6,7	18,6
1957	35,2	38,1	–2,9	26,4	61,6
1958	2,1	2,5	–0,5	3,9	6,0
1959	58,4	51,6	6,8	53,7	112,1
1960	34,4	32,8	1,6	–0,8	33,6
1961	39,0	35,2	3,8	3,9	42,9
1962	40,1	36,5	3,6	31,9	72,0
1963	–7,0	–4,6	–2,4	–2,0	–8,9
1964	16,3	13,4	2,8	3,5	19,8
1965	30,0	23,2	6,8	17,4	47,4
1966	12,4	9,4	3,0	18,1	30,5
1967	–5,4	–4,5	–0,9	23,7	18,3
1968	–54,0	–47,6	–6,4	–4,8	–58,8
1969	16,2	12,3	3,8	0,6	16,8
1970	33,1	25,7	7,4	24,1	57,2
1971	46,0	39,3	6,7	53,0	99,0
1972	18,3	4,7	13,6	22,6	40,9
1973	8,5	4,2	4,4	–3,7	4,9
1974	–38,6	–43,5	4,8	–12,3	–50,9
1975	–16,9	–17,6	0,7	–19,8	–36,7
1976	–0,2	–0,7	0,6	–0,1	–0,2
1977	18,7	12,7	6,1	14,2	33,0

Tafla 11. Þróun peningalegs raunsparnaðar: vísitölur stöðustærða í árslok, færðar til fasts verðlags (sbr. töflu 6), 1954–1977.

	Frjáls sparnaður			Kerfisbundinn sparnaður	Peningalegur sparnaður, alls
	Alls (1)	Innlán (2)	Annar (3)	(4)	(5)
1954	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1955	107,1	107,5	105,5	103,6	105,7
1956	108,0	107,7	108,7	103,9	106,3
1957	114,9	118,4	100,2	112,9	114,1
1958	105,4	108,9	90,3	104,9	105,2
1959	127,6	133,1	104,1	136,1	130,9
1960	130,2	137,3	100,4	127,6	129,2
1961	138,7	147,2	102,9	123,3	132,7
1962	158,5	169,4	112,5	147,2	154,1
1963	161,9	173,9	111,2	152,1	158,0
1964	181,4	194,3	126,9	163,9	174,5
1965	201,7	213,2	153,2	182,1	194,0
1966	213,0	223,9	166,9	206,1	210,3
1967	210,4	221,3	164,5	225,4	216,3
1968	194,6	204,0	155,0	223,4	206,4
1969	201,2	210,0	163,9	223,4	209,9
1970	221,2	229,4	186,8	246,0	230,9
1971	250,4	260,3	208,4	302,7	270,8
1972	251,2	251,2	251,4	313,6	275,6
1973	253,9	250,1	269,4	299,1	271,6
1974	222,9	207,2	288,8	283,5	246,6
1975	212,5	193,8	291,2	264,5	232,9
1976	215,4	195,6	297,9	268,1	235,9
1977	234,5	211,7	321,0	290,8	256,6

Tafla 12. Vöxtur peningalegs raunsparnaðar yfir árið: aukning stöðustærða á föstu verðlagi yfir hvert ár sem % -hlutfall af stöðu í ársbyrjun (sbr. töflu 11), 1955–1977.

	Frjáls sparnaður			Kerfisbundinn sparnaður	Peningalegur sparnaður, alls
	Alls (1)	Innlán (2)	Annar (3)	(4)	(5)
1955	7,1	7,5	5,5	3,6	5,7
1956	0,7	0,1	3,0	0,3	0,6
1957	6,6	10,0	–7,8	8,7	7,4
1958	–8,3	–8,0	–9,8	–7,1	–7,8
1959	21,1	22,2	15,3	29,7	24,4
1960	2,1	3,1	–3,6	6,3	–1,3
1961	6,5	7,2	2,5	–3,3	2,7
1962	14,3	15,1	9,3	19,4	16,1
1963	2,2	2,7	–1,2	3,3	2,6
1964	12,1	11,7	14,2	7,8	10,5
1965	11,2	9,7	20,7	11,1	11,2
1966	5,6	5,0	8,9	13,2	8,4
1967	–1,2	–1,2	–1,4	9,4	2,9
1968	–7,5	–7,8	–5,8	–0,3	–4,6
1969	3,4	3,0	5,7	–0,6	1,7
1970	10,0	9,2	14,0	10,1	10,0
1971	13,2	13,5	11,6	23,0	17,3
1972	0,4	–3,5	20,6	3,6	1,8
1973	1,0	–0,4	7,2	–4,6	–1,5
1974	–12,2	–17,2	7,2	–5,2	–9,2
1975	–4,6	–6,5	0,8	–6,7	–5,6
1976	1,3	0,9	2,3	1,3	1,3
1977	8,9	8,2	7,8	8,5	8,7

Tafla 13. Vöxtur peningalegs raunsparnaðar milli ársmeðaltala: aukning meðalstöðu ársbyrjunar og ársloka á föstu verðlagi sem %-hlutfall af meðalstöðu fyrra árs 1956–1977.

	Frjáls sparnaður			Kerfisbundinn sparnaður	Peningalegur sparnaður, alls
	Alls (1)	Innlán (2)	Annar (3)	(4)	(5)
1956	2,5	2,4	2,9	0,6	1,8
1957	3,1	4,6	–3,1	4,1	3,5
1958	3,2	5,0	–4,7	4,9	3,9
1959	3,6	4,3	0,0	8,3	5,4
1960	6,8	7,9	1,4	5,5	6,3
1961	4,8	5,7	–0,1	–4,4	1,2
1962	14,0	14,8	9,4	11,4	13,0
1963	9,5	10,2	5,5	12,4	10,6
1964	7,6	7,7	6,8	6,0	7,0
1965	7,5	6,6	13,5	5,5	6,8
1966	9,9	8,9	15,9	13,9	11,3
1967	1,9	1,6	3,3	10,9	5,3
1968	–4,0	–4,1	–3,3	4,7	–0,6
1969	–3,1	–3,4	–1,2	–1,2	–2,3
1970	7,5	6,9	10,7	5,5	6,6
1971	9,8	9,6	10,8	15,0	11,9
1972	5,1	3,1	15,2	10,9	7,6
1973	2,0	–0,7	14,5	0,7	1,4
1974	–4,5	–7,7	8,5	–3,7	–4,1
1975	–8,6	–12,2	4,0	–5,8	–7,4
1976	–1,1	–2,2	2,2	–2,1	–1,6
1977	4,5	3,9	6,0	4,3	4,4

Tafla 14. Peningalegur sparnaður, kerfisbundinn og alls, að meðtalinni stöðu ríkissjóðs (frh.)

	Grunnstærðir: Staða peningalegs sparnaðar í árslok		Staða peningalegs sparnaðar í árslok á meðalverðlagi 1977 í milljörðum króna		Staða peningalegs sparnaðar í árslok sem %-hlutfall af þjóðarauði, á meðalverðlagi hvers árs		Meðalstaða peningalegs sparnaðar á meðalverðlagi hvers árs sem %-hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu	
	Kerfisbundinn sparnaður (1)	Alls (2)	Kerfisbundinn sparnaður (3)	Peningalegur sparnaður, alls (4)	Kerfisbundinn sparnaður (5)	Peningalegur sparnaður, alls (6)	Kerfisbundinn sparnaður (7)	Peningalegur sparnaður, alls (8)
1954	1.027	2.781	28,2	76,4	8,6	23,3	...	...
1955	1.169	3.215	29,5	81,1	8,2	22,6	23,9	65,2
1956	1.286	3.544	29,6	81,6	7,9	21,7	23,3	64,2
1957	1.506	4.074	32,5	87,9	8,1	22,0	24,7	67,5
1958	1.822	4.790	33,5	88,2	8,0	21,0	24,5	65,4
1959	2.194	5.484	41,0	102,4	9,2	23,1	26,0	66,6
1960	2.208	5.888	37,6	100,4	7,6	20,2	26,5	68,5
1961	2.685	7.301	38,9	105,7	7,4	20,2	25,1	67,5
1962	3.509	9.220	46,9	123,3	8,6	22,6	26,4	70,5
1963	4.228	10.707	50,9	128,9	9,0	22,8	27,8	71,6
1964	4.684	12.470	52,6	140,0	8,8	23,5	26,2	67,9
1965	5.818	15.507	58,4	155,6	9,0	24,0	24,6	65,5
1966	7.310	18.330	68,1	170,7	9,7	24,4	26,1	67,4
1967	8.090	19.476	70,4	169,4	9,4	22,6	29,2	71,7
1968	9.127	21.873	67,2	160,9	8,5	20,4	31,3	75,2
1969	10.473	26.158	64,7	161,7	7,8	19,5	29,4	71,9
1970	13.368	32.724	73,6	180,2	8,4	20,6	27,8	68,6
1971	17.659	40.715	92,4	213,0	9,9	22,7	28,5	67,4
1972	22.289	50.299	96,3	217,4	9,5	21,3	29,9	68,1
1973	27.301	65.190	88,1	210,5	8,2	19,5	26,6	61,8
1974	36.747	87.566	77,7	185,1	6,6	15,6	23,8	56,9
1975	43.146	110.012	66,1	168,5	5,2	13,4	22,7	55,7
1976	59.138	149.054	68,2	172,0	5,4	13,7	20,1	51,0
1977	89.350	220.043	77,3	190,3	6,0	14,7	19,9	49,5

og ríkisstofnana, jákvæðri eða neikvæðri, við Seðlabankann.

	Peningalegur sparnaður: breyting stöðustærða á meðalverðlagi hvers árs sem %-hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu		*Peningalegur sparnaður: breyting stöðustærða á meðalverðlagi hvers árs sem %-hlutfall af hreinum innlendum sparnaði*		*Þróun peningalegs raunsparnaðar: vísitölur stöðustærða í árslok á föstu verðlagi*		*Vöxtur peningalegs raunsparnaðar yfir árið í % af stöðu í ársbyrjun*		*Vöxtur peningalegs raunsparnaðar milli ársmeðaltala í % af fyrra ársmeðaltali*	
	Kerfisbundinn sparnaður (9)	*Peningal. sparnaður, alls (10)*	*Kerfisbundinn sparnaður (11)*	*Peningal. sparnaður, alls (12)*	*Kerfisbundinn sparnaður (13)*	*Peningal. sparnaður, alls (14)*	*Kerfisbundinn sparnaður (15)*	*Peningal. sparnaður, alls (16)*	*Kerfisbundinn sparnaður (17)*	*Peningal. sparnaður, alls (18)*
1954	...	...	...	...	100,0	100,0	...	...	...	...
1955	1,1	3,9	8,2	30,1	104,5	106,2	4,5	6,2	...	...
1956	0,7	2,0	6,2	18,1	104,9	106,8	0,4	0,6	1,1	2,0
1957	3,2	7,4	26,3	61,5	115,1	115,0	9,7	7,7	4,6	3,7
1958	1,3	1,6	9,7	11,8	110,5	107,2	–4,0	–6,7	7,1	4,7
1959	6,8	14,1	54,7	13,1	145,3	134,1	31,5	25,0	10,9	6,3
1960	–0,6	2,8	–6,1	28,3	133,9	131,4	–7,9	–2,0	5,1	6,1
1961	2,1	7,1	16,9	55,9	137,8	138,3	2,9	5,3	–2,1	2,1
1962	4,6	10,0	34,8	74,9	166,3	161,3	20,7	16,6	15,7	14,6
1963	1,1	0,2	8,1	1,2	180,4	168,7	8,5	4,6	15,8	11,9
1964	–0,5	2,0	–3,3	13,0	186,4	183,2	3,3	8,6	6,4	7,1
1965	3,2	8,6	17,8	47,8	206,8	203,6	11,0	11,1	3,2	5,9
1966	3,9	5,9	23,9	36,4	241,3	223,4	16,7	9,8	15,7	12,0
1967	0,9	–0,6	8,9	–5,9	249,4	221,8	3,4	–0,8	9,3	4,0
1968	–1,7	–4,4	–24,2	–63,0	238,0	210,6	–4,6	5,0	–0,3	–2,6
1969	–0,8	0,9	–7,7	8,4	229,4	211,6	–3,6	–0,5	–4,9	–3,1
1970	3,4	7,0	31,0	64,1	260,9	235,9	13,7	11,5	5,7	6,7
1971	7,3	13,3	56,0	2,1	327,5	278,8	25,5	18,2	18,1	13,1
1972	2,8	5,0	23,9	42,2	341,4	284,5	4,3	2,0	12,3	8,1
1973	–1,7	–0,3	–10,8	–2,3	312,4	275,5	–8,5	–3,2	–1,1	0,7
1974	–3,0	–7,2	–27,1	–65,8	275,2	242,2	–11,9	–12,1	–9,0	–6,4
1975	–3,7	–5,2	–39,0	–55,8	234,2	220,5	–14,9	–9,0	–13,2	–10,5
1976	0,4	0,3	2,7	2,5	241,8	225,1	3,2	2,1	–6,0	–0,1
1977	2,4	5,0	18,3	37,1	273,8	249,0	13,2	10,7	7,7	5,7

Tafla 15. Frjáls peningalegur sparnaður 1954–1977.

Sundurliðun skv. frumheimildum.

Stöðutölur í m.kr.

	1954	*1955*	*1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*	*1962*	*1963*	*1964*	*1965*
Frjáls sparnaður	1.754	2.046	2.258	2.568	2.968	3.290	3.680	4.616	5.711	6.479	7.786	9.689
1. Innlán innlánsstofnana	1.438	1.685	1.853	2.176	2.526	2.832	3.206	4.045	5.047	5.751	6.895	8.484
2. – Innst. lífeyrissj. í innlánsstofnunum	21	26	32	38	47	58	71	87	115	127	156	209
3. – Spariskírteini lífeyrissjóða	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
4. Seðlar og mynt í umferð	263	298	331	348	388	397	391	477	561	618	740	970
5. Spariskírteini og happdrættisskuldabréf ríkissj. + áfallnir vextir og verðb.											75	179
6. Eigið fé tryggingarfélaga	74	89	106	82	101	119	154	181	218	237	232	265

	1966	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
Frjáls sparnaður	11.020	11.656	12.746	15.685	19.356	23.056	28.010	37.889	50.819	66.866	89.916	130.693
1. Innlán innlánsstofnana	9.593	10.147	11.101	13.635	16.825	20.183	23.781	31.786	40.524	52.289	69.417	99.228
2. – Innst. lífeyrissj. í innlánsstofnunum	232	242	306	398	595	787	1.116	1.547	2.275	2.930	3.330	3.830
3. – Spariskírteini lífeyrissjóða	–	–	–	7	14	28	40	77	83	97[1])	80[2])	80[2])
4. Seðlar og mynt í umferð	1.039	968	942	1.116	1.377	1.676	2.077	2.618	3.358	4.316	5.555	8.696
5. Spariskírteini og happdrættisskuldabréf ríkissj. + áfallnir vextir og verðb.	316	458	631	882	1.227	1.412	2.593	4.311	8.201	12.146	16.628	24.679
6. Eigið fé tryggingarfélaga	304	325	378	457	536	600	715	797	1.094	1.142	1.726	2.000[2])

[1]) Bráðabirgðatala.
[2]) Áætlaðar tölur.

Tafla 16. Kerfisbundinn peningalegur sparnaður 1954–1977.

Sundurliðun skv. frumheimildum.

Stöðutölur í m.kr.

	1954	*1955*	*1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*	*1962*	*1963*	*1964*	*1965*
Kerfisbundinn sparnaður	1.128	1.272	1.399	1.623	1.901	2.258	2.319	2.640	3.412	4.228	4.684	5.818
1. Eigið fé fjárfestingarlánasjóða	547	610	659	803	863	950	954	980	1.255	1.429	1.687	2.193
2. Skyldusparnaður í fjárfestingarlánasj.					20	42	54	67	87	109	163	286
3. Eigið fé lífeyrissjóða	143	182	215	258	321	394	483	583	722	894	1.112	1.388
4. Sjóðir í opinberri vörslu								1	3	17	24	42
5. Sparnaður Atvinnuleysistryggingarsj.			11	46	87	132	197	247	321	416	510	648
6. Innlán Atvinnuleysistryggingarsj.			10	34	66	102	142	173	189	198	219	248
7. Eigið fé bankakerfisins	438	480	524	550	676	842	773	935	1.213	1.247	1.247	1.317
8. Skyldusparnaður af hátekjum	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
9. Nettóinnstæður ríkissj. í Seðlabanka										314	160	192

	1966	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
Kerfisbundinn sparnaður	7.310	8.090	9.127	10.473	13.368	17.659	22.289	27.301	36.747	43.146	59.138	88.769
1. Eigið fé fjárfestingarlánasjóða	2.714	3.182	3.798	4.729	5.807	7.001	8.202	10.360	14.018	19.601	26.540	37.940
2. Skyldusparnaður í fjárfestingarlánasj.	433	551	611	722	849	1.005	1.197	1.580	2.265	3.210	4.052	5.478
3. Eigið fé lífeyrissjóða	1.707	2.060	2.446	2.923	3.642	4.846	6.584	9.273	13.623	19.902	28.538[1])	41.500[2])
4. Sjóðir í opinberri vörslu	103	66	287	211	411	1.354	1.539	2.785	4.783	3.408	4.541	7.122
5. Sparnaður Atvinnuleysistryggingarsj.	795	993	1.192	1.315	1.514	1.768	2.018	1.275	2.616	2.962	3.517	4.294
6. Innlán Atvinnuleysistryggingarsj.	262	276	284	285	335	352	351	333	393	422	327	559
7. Eigið fé í bankakerfi	1.367	1.453	1.415	1.585	1.955	2.305	3.293	2.770	4.656	4.631	4.586	7.875
8. Skyldusparnaður af hátekjum	–	–	–	–	–	–	–	–	–	239	576	–
9. Nettóinnstæður ríkissj. í Seðlabanka	453	61	-338	-727	-475	-268	-193	-1.409	-4.821	-10.385	-12.882	-14.881

[1]) Bráðabirgðatala.
[2]) Áætluð tala.

Skarphéðinn K. Guðmundsson:

Þróun mannafla í opinberri starfsemi –tilraun til skýringar

Eftirfarandi grein er ritgerð til lokaprófs í Viðskiptadeild Háskóla Íslands vorið 1979.

I. Inngangur.

Undanfarin ár hefur mikið verið rætt og ritað um aukinn hlut ríkisins í þjóðarframleiðslu. Hafa í þeirri umræðu verið notuð hlutföll eins og ríkisútgjöld/þjóðarframleiðsla, sem er peningamagnsstærð. Minni gaumur hefur því verið gefinn, hversu mikill hluti af vinnuafli landsins starfar hjá hinu opinbera. Segja má, að ríkisútgjöld sem hlutfall af þjóðarframleiðslu gefi glögga mynd af umsvifum hins opinbera, þar sem þau fela í sér samneyslu, fjárfestingu og millifærslur. En með því að einblína eingöngu á peningastærðir, þá gleymist annar og engu að síður veigamikill takmarkandi framleiðsluþáttur, sem er vinnuaflið. Því mun ég eingöngu takmarka mig við framleiðsluþáttinn vinnuafl í þessari ritgerð. Ég mun leitast við að sýna, hvernig vinnuaflið skiptist milli opinbera geirans og einkageirans og hver þróunin í þessum efnum hefur verið síðan 1930. Það, hvort og að hve miklu leyti hið opinbera á að taka þennan framleiðsluþátt svo og aðra framleiðsluþætti beint undir sína stjórn, er spurning, sem er stjórnmálalegs eðlis, og umræður um slíkt eiga ekki heima i ritgerð sem þessari.

Í grófum dráttum má skipta efni ritgerðarinnar í tvo hluta. Fyrri hlutinn fjallar um vöxt mannafla í opinberri starfsemi. Í þeirri umfjöllun reyndist ómögulegt annað en að skipta tímabilinu í tvennt, annars vegar tímabilið 1930 til 1960 og hins vegar tímabilið 1963 til 1976. Í fyrra tímabilinu er stuðst við tölur úr manntölum þessara ára, þar sem gefinn er upp starfsmannafjöldi ríkis og sveitarfélaga. Eins og kunnugt er var síðasta manntal gert árið 1960, og reyndist ekki unnt að fá fullkomlega sambærilegar heimildir um starfsmannafjölda ríkis og sveitarfélaga eftir það, því eru tölur síðara tímabilsins fengnar úr Hagtíðindum, sem hafa birt tölur um slysatryggðar vinnuvikur síðan 1963. Grundvallarmunur er á þessum tveim heimildum, þar sem tölur um starfsmannafjölda í manntölum eru miðaðar við ákveðinn tímapunkt og gefa því aðra mynd af mannafla en samtala vinnuvikna ákveðins tímabils. Að lokinni umfjöllun um þessi tvö tímabil verður heildarþróunin dregin saman, að svo miklu leyti sem unnt er að gera þessar tvær tölfræðilegu heimildir samanburðarhæfar. Þá ber að geta þess, að þar sem mismunandi langt er milli þeirra ára, sem valin eru til úrtaks, eru breytingar á mannafla reiknaðar sem meðaltalsprósentubreyting á ári. Til þessa var notuð vaxtarformúlan $Lo = (1+i)^m L_x$, þar sem i er innivaxtarfótur, er sýnir árlega meðalbreytingu. Lo er mannafli í lok timabils, L_x er mannafli í upphafi tímabils og m er fjöldi ára á tímabilinu. Auk þess sem ég fjalla um breytingu á heildarmannafla hins opin-

bera, eru teknir til athugunar helstu vaxtarbroddar opinberrar starfsemi, þ.e. opinber stjórnsýsla, menntamál, heilbrigðismál og rekstur Pósts og síma. Til opinberrar stjórnsýslu telst forsetaembættið, Alþingi, ríkisstjórn, utanríkisþjónusta, dómgæsla, lögreglustjórn, innheimta tolla og skatta, landhelgisgæsla og fleira í stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Í flokknum menntamál er að finna starfslið Háskóla Íslands, menntaskóla, grunnskóla og sérskóla. Undir heilbrigðismál falla sjúkrahús, heilbrigðisstofnanir, rannsóknastofnanir auk lækna og starfsliðs þeirra. Þá er í lok fyrri hluta athuguð skipting mannafla hins opinbera milli ríkis og sveitarfélaga auk skiptingar á mannafla ríkis milli Rvíkur og landsbyggðarinnar. Annars vegar er þetta gert til þess að sjá, hvort þróun hafi átt sér stað til aukningar á valdsviði ríkis (miðstýring) eða sveitarfélaga (dreifstýring). Hins vegar er leitast við að sjá, hvort þróun sé til þess að staðsetja skipulagsheildir ríkisins á einum ákveðnum stað (miðkerfun) eða hvort þeim sé dreift út um landsbyggðina (dreifskipting). Í síðari hluta þessarar ritgerðar mun ég svo reifa þær helstu kenningar, sem upp hafa komið, um vöxt opinberra umsvifa í markaðshagkerfinu.

II. Í átt til skrifstofuveldis.

Ég tel rétt, að í upphafi þessarar ritgerðar sé getið nokkurra sögulegra staðreynda ef það má verða til þess að varpa nokkru ljósi á þá þróun opinberrar stjórnsýslu og þjónustu, sem átt hefur sér stað og fjallað verður um í megintexta þessarar ritgerðar. Þá verða um leið dregin fram atriði, sem skýrt geta, hvenær, hvernig og hvers vegna Reykjavík hefur orðið afgerandi miðstöð stjórnsýslukerfisins.

Fyrir rúmlega einni öld var Reykjavík aðeins lítið sjávarþorp með nokkur hundruð ibúa. Þótt fáeinir embættismenn hefðu þar aðsetur, m.a. stiftamtmaður, dómarar við landsyfirréttinn og biskupinn, þá var Reykjavík að litlu leyti vettvangur ákvarðana um islensk málefni. Utan þessa sjávarþorps sátu amtmenn, er höfðu eftirlit með lagaframkvæmd og dómgæslu auk þeirra voru sýslumenn, er fóru með lögreglustjórn, dómgæslu og skattheimtu. Sýslumaður hafði sér til aðstoðar hreppstjóra, er önnuðust staðbundin verkefni, svo sem fárækraframfærslu og umsjón með fjallskilum.

Þessir aðilar gegndu því augljóslega mikilvægum hlutverkum í stjórnsýslukerfinu. Við hliðina á þessari embættisskipan hafði kirkjan um aldir verið ein helsta stjórnarstofnun landsins og átt verulega hlutdeild í menntun og uppfræðslu alþýðu. Mikilvægi kirkjunnar minnkaði þó smátt og smátt, og um síðustu aldamót var starfsemi hennar nær aðallega takmörkuð við trúarleg efni. Í Kaupmannahöfn voru handhafar æðsta valds í málefnum landsins.

Staða Reykjavíkur efldíst, er Alþingi kom saman árið 1845, og enn frekar við hin auknu völd þess, sem fólust í stjórnarskránni 1874, þótt neitunarvald hins danska ráðherra takmarkaði að vísu rétt íslendinga í eigin málum, uns heimastjórn komst á árið 1904. Ráðherra hóf þá búsetu í Reykjavík, og stjórnarráðið tók þar til starfa. Þá voru ríkisstjórnarhlutverkin að nær öllu leyti fest i sessi i Reykjavík. Við þetta breyttist stjórnsýslukerfið í grundvallaratriðum. Innlendur ráðherra og stjórnarráð leystu af hólmi hin dönsku stjórnvöld og þá embættisskipan, sem þeim var samfara. Embættismennirnir voru nú innan vébanda stofnunar: stjórnarráðsins, sem ráðherrann veitti forstöðu.

Stjórnarráðinu var skipt í þrjár skrifstofur: fyrstu skrifstofu, aðra skrifstofu og þriðju skrifstofu. Að vísu var stjórnarráðið lítið í fyrstu. Alls störfuðu þar 12 starfsmenn, þar með taldir ritarar og dyraverðir. Hinir eiginlegu stjórnsýsluembættismenn voru aðeins átta, landritari, skrifstofustjór-

arnir þrír, aðstoðarmenn þeirra og einn fulltrúi.

Þegar fyrsta ríkisstjórnin var mynduð árið 1917 og ráðherrarnir þrír tóku sinn við hverri skrifstofu stjórnarráðsins, skrifstofu dómsmála, kirkjumála og kennslumála, skrifstofu atvinnumála og samgöngumála og skrifstofu fjármála, var skipan starfsmanna svipuð og í upphafi. Landritaraembættið var þó lagt niður. Síðari heimsstyrjöldin og fyrstu ár hins nýja tíma, sem sigldu í kjölfar hennar, knúðu á um fjölgun stjórnardeilda og stofnun nýrra ráðuneyta: utanríkisráðuneyti, menntamálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, viðskiptamálaráðuneyti, sjávarútvegsmálaráðuneyti. Sú efling stjórnarráðsins, sem hófst á þessum árum, hefur ætíð síðan haldið áfram. Ráðuneytum hefur fjölgað. Nýjar stjórnsýslustofnanir hafa komið til sögunnar við hliðina á stjórnarráðinu því náskyldar að verkefnum.

Þegar fyrsta ríkisstjórnin tók við völdum hér á landi árið 1917, hafði skipan stjórnarráðs og annarra stjórnsýslustofnana að mestu verið óbreytt í rúman áratug. Embættismenn voru alls um 30, sem störfuðu á hinum þremur skrifstofum stjórnararráðsins, Hagstofu Íslands, Yfirstjórn Pósts og síma, Vegagerðarskrifstofu og Vitamálaskrifstofu. Auk þessara stofnana voru biskup, landlæknir og dómarar við Landsyfirréttinn, Brunabótafélagið, Fiskifélagið og Fiskveiðasjóður með samtals um 10 starfsmenn. Fyrir rúmlega hálfri öld taldi stjórnsýslukerfið því einungis um 10 stofnanir, sem alls höfðu aðeins um 50 starfsmenn.

Nú á tímum hefur stjórnarráðið vaxið í tólf ráðuneyti auk Hagstofunnar og Fjárlaga- og hagsýslustofnunarinnar. Til viðbótar við þær stofnanir, sem taldar voru upp hér að framan, hafa margar nýjar og margbrotnar stofnanir bæst við með fjölmennu starfsliði: Flugmálastjórn, Húsnæðismálastofnun, Innkaupastofnun, Þjóðhagsstofnun, Framkvæmdastofnun, Orkustofnun, Siglingamálastofnun, Tryggingastofnun, Rafmagnsveitur ríkisins, Rannsóknaráð, Landhelgisgæsla, Skipulagsstjórn, auk þess margvíslegir sjóðir og fjármálastofnanir, vísinda- og rannsóknastofnanir, sem allar hafa aðsetur í Reykjavík. Flest svið þjóðlífsins eru tengd tilteknum ríkisstofnunum. Embættismannakerfið tekur nú yfir mörg hundruð sérhæfðra starfskrafta, sem í sameiningu mynda einhvern öflugasta aðila í núverandi valdakerfi. Með tilstyrk þessa embættismannakerfis hefur Reykjavík orðið miðstöð allra afgerandi stjórnsýsluákvarðana á nær öllum sviðum þjóðlífsins. Og enn mætti nefna nokkur dæmi til viðbótar þeim, sem þegar hafa verið tiltekin, er styrkja stöðu Reykjavíkur og efla miðkerfun. Hæstiréttur var stofnaður í Reykjavík árið 1920 og hefur dómsskipan síðan þróast þannig, að allir helstu dómstólar og réttarstofnanir landsins eru í Reykjavík. Tilvist allra æðstu menntastofnana og þorri hinna ýmsu sérhæfðu menntastofnana er í Reykjavík og styrkir stöðu borgarinnar í kerfi opinberrar stjórnsýslu og þjónustu á margvíslegan hátt.

Framangreind lýsing sýnir, að allir höfuðþættir nútíma opinbers stjórnsýslu- og þjónustukerfis eru fyrst og fremst tengdir Reykjavik, en þess ber að minnast, að auk þessa er miðstöðvarsess Reykjavíkur grundvallaður á fleiru. Á ég þar við, að ýmsir áhrifaaðilar, t.d. hagsmunasamtök og fjölmiðlar, hafa aðsetur sitt í höfuðborginni. Þegar þessi aukning opinbera geirans, sem nú hefur verið tæpt á, er höfð í huga samfara almennri atvinnuvegaþróun, hefur mörgum þótt viðeigandi að kalla nútíma þjóðfélag skrifstofuveldi (bureaucracy). Skrifsofuveldi byggist á stofnunum, eða því, sem kallað hefur verið formleg skipulagsheild. Eða með orðum félagsfræðingsins A. Etroni:[1])

1) N. P. Mouzelis: Organization and Bureaucracy, London 1975, bls. 1.

Tafla 1. Skipting mannaflans á atvinnugreinar.[1])

	1930	%	*1940*	%	*1950*	%	*1960*	%
Frumframleiðsla	19.362	52,0	16.603	39,5	12.922	27,0	8.889	17,0
Úrvinnsla	4.996	13,0	9.967	24,0	18.216	38,0	22.476	42,0
Þjónusta	13.088	35,0	15.371	36,5	16.926	35,0	21.620	41,0
Samtals	37.446	100,0	41.941	100,0	48.064	100,0	52.985	100,0

[1]) Tafla þessi er byggð á tölum úr manntölum áranna 1930, 1940, 1950 og 1960.

„Við fæðumst í skipulagsheildum, hljótum mermtun okkar í skipulagsheildum, flest eyðum við starfskröftum okkar í skipulagsheildum."

III. Þróun mannafla starfandi hjá hinu opinbera 1930 til 1976.

A. Tímabilið 1930 til 1960.

1. Atvinnuvegaþróun.

Eins og um hefur verið getið hér að framan, hafði yfirgnæfandi meirihluti íslensku þjóðarinnar lifað á landbúnaði fram undir síðustu aldamót. Nú eru hins vegar aðeins um 10% af mannafla í landinu starfandi í landbúnaði. Því er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir, hvernig atvinnuvegaþróunin hefur orðið á þessu tímabíli, áður en einn þáttur, það er opinberi geirinn, er tekinn út til sérstakrar athugunar.

Í töflu 1 sést fjöldi starfsmanna i frumframleiðslu, úrvinnslu og þjónustu og hlutdeild hvers þessara þriggja þátta í heildarstarfsmannafjölda. Rétt þykir að taka fram, að til frumvinnslu teljast fiskveiðar og landbúnaður. Í úrvinnsluflokknum er iðnaður, byggingarstarfsemi og veitur. Þjónustuþátturinn felur i sér verslun, samgöngur og önnur þjónustustörf, þar með talin opinber stjórnsýsla og þjónusta. Tafla 1 sýnir skýra þróun. Mannafli í úrvinnslugreinum og þjónustustarfsemi hefur vaxið á sama tíma og mannafli í frumframleiðslu hefur farið stöðugt minnkandi. Þannig voru 52% mannaflans starfandi í frumframleiðslu árið 1930, en hlutfallið var komið í 17% árið 1960. Atvinnuþróun þessa tímabils einkennist af mikilli aukningu mannafla í úrvinnslu. Hlutdeild úrvinnslu hefur vaxið úr 13% árið 1930 í 42% árið 1960.

Á fjórða áratugnum er árleg meðalaukning mannafla í þjónustu 1,6%, en í úrvinnslu 7%. Séu þessar tölur bornar saman við árlegan meðalvöxt í atvinnuþátttöku, sem var um 1%, sést, hversu aukin hlutdeild úrvinnslu vex með miklum hraða. Hins vegar var meðalfækkun mannafla starfandi í frumframleiðslu 1,5%. Þessar tölur lýsa í hnotskurn þeirri breytingu, sem varð á atvinnuháttum landsmanna á þessu tímabili. Iðnbyltingin hafði náð til landsins. Iðnaður, t.d. ýmis fiskiðnaður, krafðist vinnuafls, sem leiddi af sér þéttbýlismyndun. Vinnuaflið kom frá sveitum landsins, frá landbúnaðinum, sem eftir sem áður var fær um að framleiða margfalt meira magn afurða en nokkru sinni fyrr. Þessi þróun heldur svo áfram á fimmta áratugnum.

Sé fimmti áratugurinn athugaður á sama hátt, kemur í ljós, að árleg meðalaukning í atvinnuþátttöku er 1,4%, sem er örlitlu meiri aukning en á fjórða áratugnum. Nú er nokkuð farið að draga úr hlutfallslegri aukningu í úrvinnslugreinum, árlega meðalaukningin er komin í 6,2% og í þjónustu 1%, sem er einnig ekki eins ör hlutfallslegur vöxtur og á fjórða áratugnum og heldur ekki í við aukninguna í atvinnuþátttöku. Í frumframleiðslu fækkaði um 2,5% að meðaltali.

Að lokum er litið á sjötta áratuginn. Árleg meðalaukning í atvinnuþátttöku er nú

komin í tæpt 1%, og í þjónustugreinum er prósentan 2,5, sem er veruleg aukning og langt yfir hlutfallslega aukningu atvinnuþátttökunnar. Hins vegar dregur enn frekar úr vexti í úrvinnslu á þessu tímabili eða um 2,1%. Þar sem aukin atvinnuþátttaka dugir ekki til þess að sjá þjónustu og úrvinnslu fyrir viðbótarstarfskraft, hefur fækkun mannafla í frumvinnslu haldið áfram og náð 3,5% að meðaltali. Það vekur strax athygli, þegar litið er á sjötta áratuginn, að vaxtarbroddurinn er ekki lengur í úrvinnslu eins og var á áratugunum á undan, heldur er þjónustustarfsemin komin þar efst á blað.

Ég hef dregið saman þróun tímabilsins í heild, ef það kynni að varpa betri heildarsýn yfir þróunina, sem átt hefur sér stað á árunum 1930—1960.

1,2% Árleg meðalaukning í atvinnuþátttöku.
1,7% Árleg meðalaukning í þjónustu.
5,1% Árleg meðalaukning í úrvinnslu.
9,7% Árleg meðalminnkun í frumvinnslu.

ingu mannafla á atvinnugreinar og lýst var hér að framan. Tafla 2 sýnir mannafla í opinberri starfsemi (þ.e. ríkis og sveitarfélaga). Þar kemur fram, að starfsfólk ríkis og sveitarfélaga var ekki margt árið 1930, aðeins 8% af starfandi fólki í landinu, enda Ísland þá ekki orðið lýðveldi, en aukningin verður hlutfallslega mest á þeim áratug, sem við fengum lýðveldi, eða 98,5%. Það vekur strax athygli, að hlutdeild starfsmanna hins opinbera, er starfa í úrvinnslu af heildarfjölda opinberra starfsmanna er svo til hin sama allt tímabilið eða um 30%. Umsvif hins opinbera í frumframleiðslu eru lítil, en flestir opinberir starfsmenn starfa í þjónustu. Verður nú litið á þróun hvers áratugar.

Á fjórða áratugnum var árleg meðalaukning mannafla í opinberri starfsemi 4%, þar af í þjónustu og stjórnsýslu um 3,8%. Eins og sést á þessum tölum nær meðalaukning mannafla í þjónustustarfsemi opinberra aðila ekki alveg meðalaukningu mannafla í allri opinberri starfsemi.

Tafla 2. Mannafli í þjónustu hins opinbera.

	1930	%	*1940*	%	*1950*	%	*1960*	%
Frumframleiðsla	17	0,5	109	2,5	524	6,0	702	5,5
Úrvinnsla	889	30,0	1.298	30,0	1.944	34,0	3.814	29,5
Þjónusta	2.016	69,5	1.934	67,5	5.154	60,0	8.354	65,0
Samtals	2.922	100,0	4.341	100,0	8.622	100,0	12.870	100,0
Opinberir starfsmenn sem % af virkum heildarmannafla	8,0		11,0		18,0		24,0	
Opinberir starfsmenn starfandi í þjónustugreinum sem % af heildarmannafla í þjónustu	15,0		19,0		30,5		38,5	
Hlutdeild opinbera geirans af þjónustugeiranum í %	22,0		28,5		51,0		59,5	

2. *Opinberi geirinn*

Hér á eftir verður fjallað um þróun þá, sem orðið hefur á þessu tímabili í mannafla, starfandi við opinbera starfsemi. Þá þróun verður að skoða í ljósi þeirra almennu breytinga, sem orðið hafa í skipt-

Sé hins vegar aukning í opinberri þjónustu borin saman við aukningu mannafla í þjónustu einkaaðila, sem var aðeins um 1% árleg meðalaukning, kemur fram, að mannafli í opinberri þjónustu óx fjórfalt hraðar en mannafli í þjónustu einkageir-

ans, sem fylgir aukningu í atvinnuþátttöku.

Á fimmta áratugnum vex mannafli hjá hinu opinbera mest á þessu tímabili, eins og áður var drepið á, árleg meðalaukning nær 7%. Sé þjónustustarfsemin tekin út úr, er aukningin þar 5,8% að meðaltali, en hjá einkageiranum er árleg meðalminnkun í þjónustu 0,5%.

Með því að líta á sjötta áratuginn á sama hátt sést, að árleg meðalaukning hjá hinu opinbera er komin niður í 4%. Í opinberri þjónustu er aukning 4,9%. Nú hefur það gerst, að þjónustugeiri hins opinbera vex hraðar en heildaraukning mannafla í opinberri starfsemi, enda minnkar hlutdeild í frumframleiðslu og úrvinnslu eins og sést á töflu 2. Vöxtur mannafla í þjónustu einkageirans er nú rétt rúmlega aukning í atvinnuþátttökunni eða 1,2%.

Ég tel nú rétt að draga saman þróun tímabilsins í heild, en komið hefur í ljós, að breytingar eru mismunandi eftir því, hvar á tímabilinu við erum stödd. Það er þó rétt að benda á, að eftirfarandi tölur ber að skoða í ljósi þess, hve mikill hluti af mannafla hins opinbera starfar í hinum ýmsu greinum, þ. e. frumframleiðslu, úrvinnslu og þjónustu.

1,2% Árleg meðalaukning í atvinnuþátttöku.

5,0% Árleg meðalaukning í mannafla hins opinbera.

13,0% Árleg meðalaukning hjá frumframleiðslu hins opinbera.

4,9% Árleg meðalaukning hjá úrvinnslu hins opinbera.

4,8% Árleg meðalaukning hjá þjónustu hins opinbera.

0,6% Árleg meðalaukning hjá þjónustu einkaaðila.

3. *Nokkrir þættir opinberrar starfsemi.*

Það kom fram hér að framan, að umsvif ríkisins eru mest í þjónustugeiranum eða 38,5% mannafla, er í þeim geira störfuðu hjá hinu opinbera árið 1960. Með hliðsjón af því, sem fram hefur komið, er ekki úr vegi að athuga sérstaklega, hvaða málaflokkar hins opinbera hafa tekið mestum breytingum í mannafla. Í ljós kom, að helstu vaxtarbroddar þessa tímabils voru opinber stjórnsýsla, heilbrigðismál, menntamál og rekstur Pósts og síma. Gerð var grein fyrir sundurliðun þessara flokka í inngangi.

Tafla 3. Mannafli í ýmsum málaflokkum hins opinbera.

	1930	*1940*	*1950*	*1960*
Opinber stjórnsýsla	357	656	1.271	1.991
Menntamál	599	944	1.421	1.674
Heilbrigðismál	438	844	977	1.478
Póstur og sími	378	443	829	938

Eins og fram kemur í töflu 3 eru flestir starfandi í menntamálaflokknum af þeim flokkum, sem gefnir eru upp, allt til 1960, en þá er opinber stjórnsýsla komin með flesta starfsmenn.

Tafla 4 gefur upplýsingar um, hvernig þróunin hefur orðið í mannafla hvers þessara fjögurra flokka um sig frá árinu 1930 til 1960, með því að sýna árlega meðalbreytingu.

Tafla 4. Árleg meðalaukning mannafla eftir geirum í prósentum.

	1930-40	*1940-50*	*1950-60*	*1930-60*
Opinber stjórnsýsla	6,2	6,8	4,6	5,9
Menntamál	4,7	4,2	1,7	3,5
Heilbrigðismál	6,8	1,5	4,2	4,1
Póstur og sími	1,6	6,7	1,3	3,1
Samt. opinb. starfs.	4,0	7,0	4,0	5,0

Vaxtarbroddurinn á fjórða áratugnum er í opinberri stjórnsýslu og heilbrigðismálum. Aðeins í rekstri Pósts og síma nær mannaflaaukningin ekki meðalvexti í heildarstarfsmannafjölda hins opinbera. Á fimmta áratugnum er hlutfallslega mest aukning í opinberri stjórnsýslu og í rekstri Pósts og síma, en minnstur er vöxturinn í heilbrigðismálum. Það, að enginn þessara

fjögurra flokka nær sama vexti og árlegur meðalvöxtur í opinberri starfsemi, liggur líklega í því, að mikil aukning var í frumframleiðslu og úrvinnslustarfsemi ríkis og sveitarfélaga. Á sjötta áratugnum er mest aukning mannafla í opinberri stjórnsýslu og heilbrigðismálaflokknum. Hlutfallsleg aukning í þessum tveim flokkum er rétt rúmleg hlutfallslegri aukningu í heildarmannafla hins opinbera.

Þegar litið er á tímabilið frá árinu 1930 til 1960, kemur í ljós, að vöxturinn er mestur í opinberri stjórnsýslu. Aukning mannafla þar er mest á fimmta áratugnum, en svo dregur úr aukningunni á hinum sjötta. Þó er hlutfallsleg aukning í opinberri stjórnsýslu meiri alla þessa þrjá áratugi en nemur hlutfallslegri aukningu mannafla ríkis og sveitarfélaga.

Heilbrigðismál eru sá flokkur, sem kemur næst á eftir, að því er varðar aukningu mannafla. Þar var aukningin áberandi mest á fjórða áratugnum og langt yfir hlutfallslegri aukningu mannafla hins opinbera þess áratugar. Síðan dregur verulega úr aukningunni á fimmta áratugnum, en vaxtarkippur kemur aftur á sjötta áratugnum.

Aukning mannafla í menntamálum var nokkuð jöfn tvo fyrstu áratugina eða milli 4—5% á ári, síðan dregur verulega úr aukningunni á sjötta áratugnum.

Að því er varðar rekstur Pósts og síma, sem hafði minnsta hlutfallslega aukningu þessara fjögurra málaflokka á tímabilinu 1930 til 1960, var aukningin svipuð á fjórða og sjötta áratugnum, um 1,5% á ári, en mikil aukning varð á fimmta áratugnum, 6,7%.

B. Tímabilið 1963—1976.

1. Atvinnuvegaþróun.

Ég byrja þetta tímabil á sama hátt og ég byrjaði tímabilið 1930—1960, þ.e. með því að gera örstutta grein fyrir þeirri þróun, sem varð í skiptingu mannafla á atvinnugreinar. Rétt er þó að undirstrika það, sem að vísu var gerð grein fyrir í formála, að frá árinu 1963 eru allar tölur um mannafla reiknaðar í mannárum samkvæmt slysatryggðum vinnuvikum. Reiknuð mannár = $\frac{\text{fjöldi vinnuvikna}}{52}$

Tafla 5 sýnir mannafla í frumframleiðslu, úrvinnslu og þjónustu árama 1963 og 1976, hlutfallslega skiptingu og árlegan meðalvöxt.

Tafla 5. Skipting mannafla á atvinnugreinar.

	1963	%	*1976*	%	*1963-76*	%
Frumframl.	13.714	20,0	16.674	17,0	1,5	
Úrvinnsla	26.416	39,0	37.264	37,5	2,7	
Þjónusta	17.386	41,0	45.549	45,5	4,0	
Samtals	67.516	100,0	99.490	100,0	3,0	

Síðasti dálkurinn sýnir árlega meðalaukningu, og neðst í þeim dálki er þá árleg meðalaukning atvinnuþátttöku.

Eins og kom skýrt fram hér að framan, þá var það á sjötta áratugnum, sem aukning á þjónustugeiranum náði meiri meðalvexti en úrvinnslan. Hið sama var að segja um opinbera geirann. Það var fyrst á sjötta áratugnum, sem þjónustugeiri hins opinbera óx hraðar en heildaraukning opinberra starfsmanna. Samkvæmt töflu 5 hefur sú þróun haldist áfram, sem á hefur verið drepið, meðalvöxtur mannafla í þjónustu áranna 1963 til 1967 var 4%, sem er einu prósentustigi hærra en hlutfallsleg aukning atvinnuþátttöku. Annað, sem vekur athygli, þegar litið er á þróunuina 1963 til 1976, er aukning mannafla í frumframleiðslu. Skýringin er aukning í fiskveiðum. Er hér um að ræða mikla breytingu frá sjötta áratugnum, þegar árleg meðalfækkun í frumframleiðslu var 3,5%. Úrvinnslugreinarnar hafa haldið svipuðum hlutfallslegum vexti og á sjötta áratugnum. Sú mikla hlutfallslega aukning atvinnuþátttöku, er fram kemur í töflu 5, er athyglisverð, en þar sem hugleiðingar um það falla ekki innan efnisramma þessarar

ritgerðar, verður ekki fjallað um orsakir þess hér.

2. Opinberi geirinn.

Með þessa þróun í huga, sem lýst er hér að framan, er komið að því að taka opinbera geirann út úr myndinni til sérstakrar athugunar.

Tafla 6. Mannafli í þjónustu hins opinbera.

	1963	*1970*	*1976*
Heildarafli	11.455	16.590	21.514
Sem % af virkum mannafla	17,0	20,5	21,5
Sem % af mannafla í þjónustugeiranum	42,0	46,0	47,0

Af töflu 6 sést, að opinberi geirinn tekur stöðugt til sín meira og meira af virku vinnuafli í landinu, þannig að árið 1976 er mannafli í opinberri þjónustu orðinn tæplega helmingur mannaflans í þjónustugeiranum.

Sé fyrra tímabilið, þ. e. frá 1963 til 1970, athugað, kemur i ljós, að árleg meðalaukning í mannafla hjá hinu opinbera var 5,4%, en árleg aukning atvinnuþátttöku var 2,8%. Það kemur því skýrt fram, að hlutfallsleg aukning mannafla hjá hinu opinbera er mun meiri en nemur aukningu atvinnuþátttöku þess tímabils.

Árleg meðalaukning í mannafla hins opinbera á seinna tímabilinu, þ.e. frá 1970 til 1976, var 4,4%, og hefur þá dregið talsvert úr árlegri aukningu frá fyrra tímabilinu eða sem nemur einu prósentustigi á ári. Þótt atvinnuþátttakan hafi aukist hlutfallslega meira miðað við fyrra tímabil og væri að meðaltali 3,2%, þá er hlutfallsleg aukning i opinbera geiranum nokkru meiri.

Sé litið á tímabilið 1963 til 1976 í heild, kemur fram eftirfarandi:

5,0% árleg meðalaukning mannafla hins opinbera.

3,0% árleg meðalaukning atvinnuþátttöku.

3,2% árleg meðalaukning i þjónustu einkageirans.

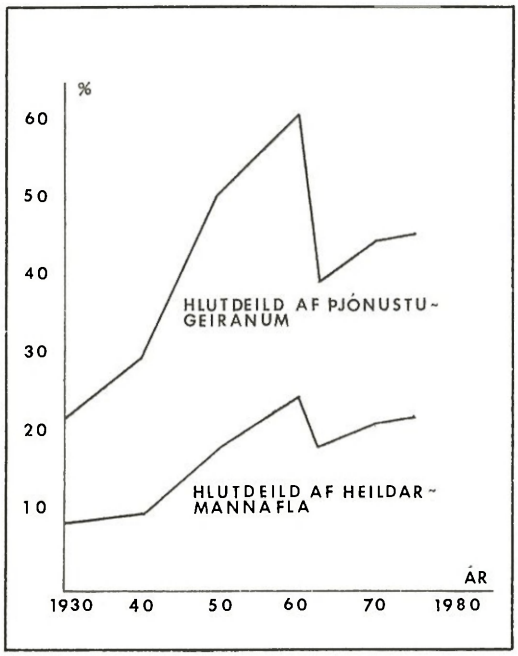
3. Nokkrir þættir opinberrar starfsemi.

Nú verður gerð grein fyrir þeim málaflokkum, sem teknir voru til umfjöllunar í kafla III.A.3. Þeir eru: opinber stjórnsýsla, menntamál, heilbrigðismál og rekstur Pósts og síma.

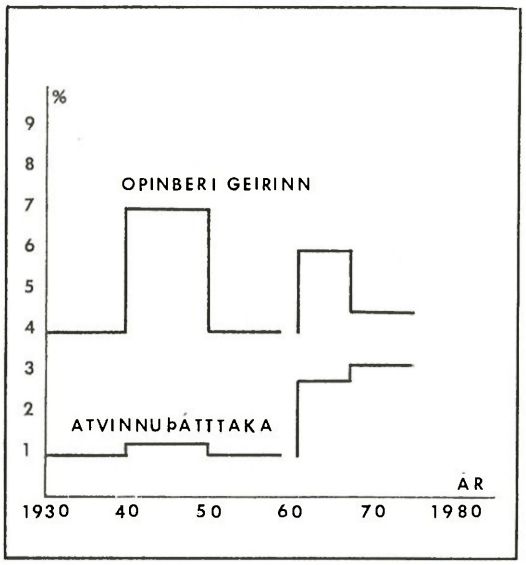
Þegar litið er á töflur 7 og 8 sést, að mestur vöxtur í mannafla var í heilbrigðismálum af þeim fjórum málaflokkum, sem þar getur. Árleg meðalaukning allt tímabilið var 9,1%, sem er langt yfir bæði meðalaukningu heildarmannafla í opinberri starfsemi, sem var 5,0% og meðalaukningu í atvinnuþátttöku, er var 3,0% eins og áður hefur verið reifað. Þannig var aukning sjórnsýslu meiri alla þessa þrjá áratugi en nemur hlutfallslegri aukningu mannafla í heilbrigðismálum um 10% að meðaltali á ári frá 1963 til ársins 1972, en verður eftir það 7—8%. Þessar tölur eru báðar verulega hærri en samsvarandi tölur fyrir aukningu mannafla hjá hinu opinbera og aukningu atvinnuþátttöku þessara tímabila.

Á eftir heilbrigðismálum koma menntamálin næst í röðinni, að því er varðar hlutfallslega aukningu í mannafla. Í þeim málaflokki var árleg meðalaukning alls tímabilsins 6,4% og má segja, að sé litið á meðaltöl fyrir fyrri og seinni hluta tímabilsins, sé það hið sama. Það kemur þó í ljós, að á árunum 1974 til 1976 var mest hlutfallsleg aukning eða 9,6% á ári. Hægastur var vöxturinn á árunum 1970 til 1972. Hvort sem litið er á tímabilið i heild eða á fyrri hluta þess og svo hinn seinni, þá var meðalaukning mannafla í menntamálum hlutfallslega mun meiri en aukning bæði atvinnuþátttöku og heildarfjölda opinberra starfsmanna.

Opinber stjórnsýsla kemur næst í þessari röð. Þar var árleg meðalaukning allt tímabilið 4%, sem er einu prósentustigi lægra en aukning í mannafla hins opinbera, en



Línurit 1. Hlutdeild opinbera geirans af heildarmannafla og þjónustugeiranum í %.



Línurit 2. Árleg meðalaukning atvinnuþátttöku og mannafla opinbera geirans í %.

hins vegar einu prósentustigi hærra en aukning atvinnuþátttöku. Mest var aukningin í mannafla í opinberri stjórnsýslu á tímabilinu 1963 til 1970, 4,2% að meðaltali á ári, reyndar skera árin 1966 til 1968 sig úr með 6,8% árlega meðalaukningu. Síðari hluta tímabilsins dregur nokkuð úr aukningunni, sem var 3,7% að meðaltali frá 1970 til 1976 og komst niður í 2,6% aukningu á ári á árunum 1974 til 1976.

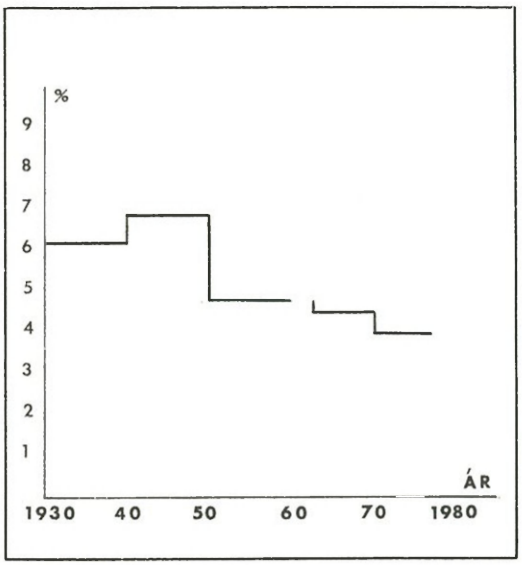
Í rekstri Pósts og síma var aukning mannafla allt tímabilið 2,2% að meðaltali. Þessi prósentuaukning er lægri en samsvarandi prósenta fyrir opinbera geirann og einnig fyrir atvinnuþátttökuna. Aukningin á fyrri og seinni hluta var svo til hin sama, 2,1% á móti 2,2%. Mest er aukningin á árunum 1970 til 1972, 5,2% ársmeðtaltal. Á árunum 1968 til 1970 bregður svo við, að um fækkun mannafla er að ræða í rekstri Pósts og síma, en eins og hér var getið kemur mesti vöxtur alls tímabilsins næstu tvö árin á eftir.

C. Yfirlit yfir tímabilið 1930 til 1976.

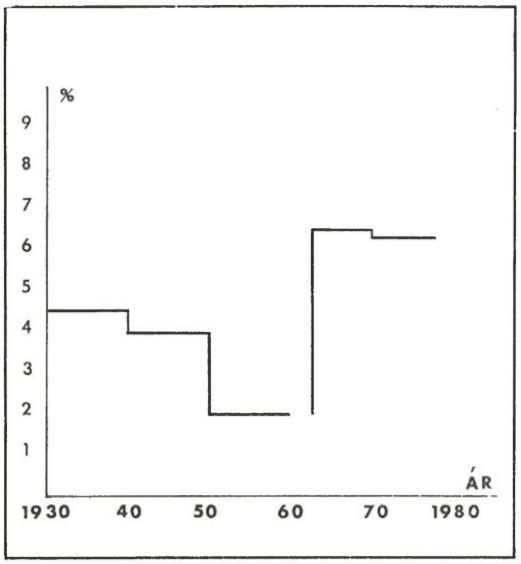
Þessi kafli er skrifaður einungis til þess að tengja þá tvo kafla hér að framan, sem fjölluðu annars vegar um tímabilið 1930 til 1960 og hins vegar um tímabilið 1963 til 1976. Ég hef kosið að tengja þessi tímabil saman með línuritum, þar sem slik framsetning veitir hvað gleggsta lýsingu á þeirri þróun, sem átt hefur sér stað.

Tafla 7. Mannafli í ýmsum málaflokkum hins opinbera.

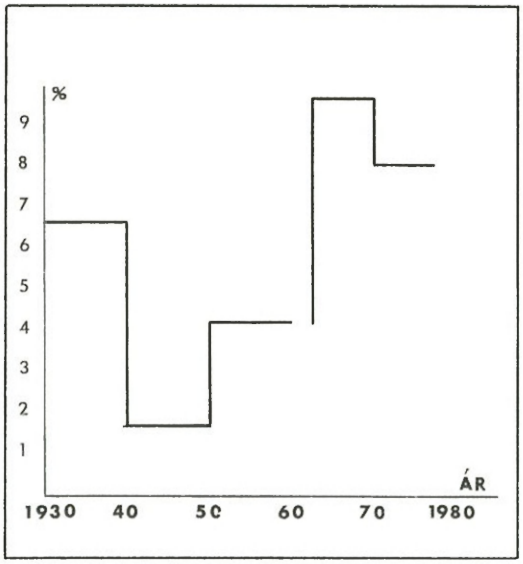
	1963	*1966*	*1968*	*1970*	*1974*	*1974*	*1976*
Opinber stjórnsýsla	2.407	2.667	3.046	3.229	3.411	3.804	4.005
Menntamál	2.019	2.507	2.831	3.139	3.426	3.787	4.552
Póstur og sími	1.258	1.432	1.507	1.461	1.617	1.596	1.668
Heilbrigðismál	1.656	2.197	2.639	3.200	3.870	4.487	5.167



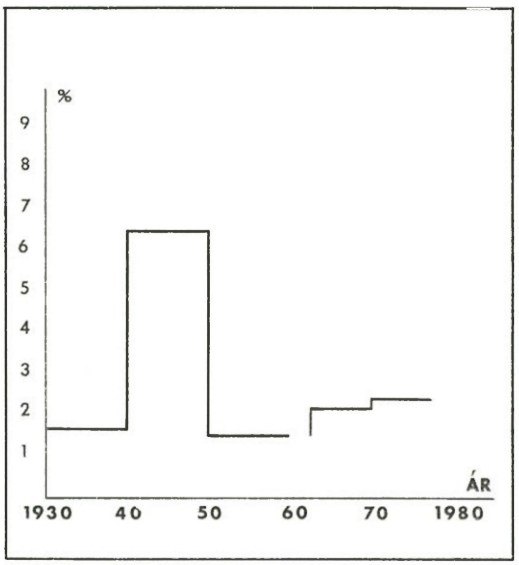
Línurit 3. Árleg meðalaukning mannafla í opinberri stjórnsýslu í %.



Línurit 4. Árleg meðalaukning mannafla í menntamálum í %.



Línurit 5. Árleg meðalaukning mannafla í heilbrigðismálum í %.



Línurit 6. Árleg meðalaukning mannafla í rekstri Pósts og síma í %.

Tafla 8. Árleg hlutfallsleg meðalaukning mannafla eftir geirum í prósentum.

	1963–66	*1966–68*	*1968–70*	*1970–72*	*1972–74*	*1974–76*
Opinber stjórnsýsla	3,5	6,8	3,0	2,7	5,6	2,6
Menntamál	7,5	6,3	5,3	4,5	5,1	9,6
Heilbrigðismál	9,8	9,5	10,0	9,9	7,7	7,3
Póstur og sími	4,4	2,5	÷1,5	5,2	0,6	2,2

Þegar línurit 2 er skoðað, sést, að mannafli í opinbera geiranum vex hlutfallslega mun hraðar en atvinnuþátttakan allt tímabilið. Svo virðist sem aukning í mannafla hjá hinu opinbera vaxi með vaxandi atvinnuþátttöku. Á árunum 1930 til 1940 og 1950 til 1960 var árleg meðalaukning í atvinnuþátttöku 1%, en 4% árleg meðalaukning í opinbera geiranum. Hins vegar skera árin 1940 til 1950 sig úr með miklum vexti í opinberri starfsemi, og á því tímabili vex mannafli hins opinbera hlutfallslega mest eða um 7% á ári á móti 1,4% aukningu atvinnuþátttöku. Mannafli hins opinbera nær árið 1960 24% af virku vinnuafli í landinu og um 59,5% af mannafla starfandi í þjónustugeiranum. Árin eftir 1963 skera sig úr með miklum vexti atvinnuþátttöku, en mannafli starfandi hjá hinu opinbera vex hlutfallslega hraðar en aukning atvinnuþátttöku frá 1963 til 1976. Eins og sést á línuriti 1 minnkar hlutdeild hins opinbera í heildarvinnuafli og vinnuafli í þjónustugeiranum á árunum 1960 til 1963. Skýringin á þessu liggur sennilega í því, að margir starfsmenn hins opinbera gegna þar hlutastöðum, þannig að þegar reiknað er samkvæmt slysatryggðum vinnuvikum, fellur hlutur hins opinbera í heildarmannafla. Það er því ekki ástæða til að ætla, að á árunum 1960 til 1963 hafi átt sér stað nein afgerandi breyting, heldur stafi þessi sveifla af breyttum tölfræðilegum útreikningum eftir 1963.

Línurit 3 sýnir meðalaukningu mannafla í opinberri stjórnsýslu. Þar var mest hlutfallsleg aukning á fimmta áratugnum og nær þá 6,8% á ári, en eftir 1950 dregur stöðugt úr hlutfallslegum vexti mannafla í stjórnsýslu og kemst í 3,7% á árunum 1970 til 1976. Árleg meðalaukning mannafla starfandi að menntamálum fer hjaðnandi eftir 1940, sérstaklega er mikil sveifla niður á við á sjötta áratugnum, en eftir 1963 tekur aukningin mikið stökk upp á við, sem hefur haldist óbreytt síðan eins og sést á línuriti 4.

Sé litið á nemendafjölda í barna- og gagnfræðaskólum þessa tímabils, þá var hann þannig:

Ár	*Fjöldi nemenda*	*Árleg meðalaukning í %*
1930	10.965	
1940	16.927	4,4
1950	19.725	1,5
1960	31.814	4,9
1972	42.806	2,5

(Heimild Jafnrétti kynjanna, bls. 29.)

Með því að bera þessar tölur saman við línurit 4, þá sést, að þróunin er mjög svipuð á fjórða áratugnum. Eftir 1960 fer aukning mannafla í menntamálum mjög vaxandi á sama tíma og dregur úr hlutfallslegri fjölgun nemenda á þessu skólastigi. Skýringin liggur líklega í aukningu á mennta- og ýmsum sérskólasviðum. Þá má ætla að stjórnunarþáttur þessa málaflokks hafi vaxið verulega þennan tíma.

Svo sem drepið var á hér að framan var mest aukning mannafla í opinbera geiranum á fimmta áratugnum. Það vekur því athygli, hversu lítil hlutfallsleg aukning mannafla í heilbrigðismálum er á þeim áratug og hve vaxtarprósentan hefur hrapað niður frá áratugnum á undan. Eftir 1950 tekur aukning mannafla í þessari grein mikið stökk upp á við og nær 9,8% meðalaukningu á árunum frá 1963 til

1970, en dalar lítillega eftir það, sbr. línurit 5.

Hlutfallslegur vöxtur mannafla í rekstri Pósts og síma hefur verið nokkuð jafn út allt tímabilið eða á bilinu 1,5% til um 2%, ef frá eru talin árin 1940 til 1950, en þá var árleg meðalaukning 6,7%, sbr. línurit 6.

IV. Ríkið og sveitarfélögin.

A. Miðstýring, dreifstýring, miðkerfun, dreifskipting.

Í þessum kafla fjalla ég um skiptingu mannafla milli ríkis og sveitarfélaga. Reynt verður að gera grein fyrir því, hvort þróunin frá 1930 hafi stefnt í átt til aukinnar dreifstýringar eða miðstýringar. Þetta verður athugað með því að líta á, hvernig starfsmannafjöldi hins opinbera skiptist milli ríkis annars vegar og svo sveitarfélaga hins vegar. Þá verður athugað, hvort tilhneiging hafi verið til dreifskiptingar eða miðkerfunar. Slíka athugun gerði ég með því að líta á skiptingu í mannafla ríkisins milli Reykjavíkur annars vegar og landsbyggðarinnar hins vegar. Eg tel rétt að skýra nokkuð orðin dreifstýring, miðstýring, dreifskipting og miðkerfun til glöggvunar. Dreifstýring (decentralization) byggist á sjálfstæði sveitarfélaga til ákvörðunar og framkvæmda. Sé litið á stjórnskipun landsins sem pýramída, verður hann við dreifstýringu flatur og þrepin fá, með öðrum orðum mikil stjórnunarspönn. Með miðstýringu (centralization) er átt við hið gagnstæða. Sveiarfélög hafa litið ákvörðunarvald, stjórnskipunarpýramídinn verður brattur og mörg þrep. Skoðanir manna á því, hvort sé æskilegra, miðstýring eða dreifstýring, er misjöfn og skiptir mönnum jafnvel niður í stjórnmálahópa. Þeir, sem aðhyllast dreifstýringu, benda á, að ákvörðun eigi að taka þar, sem allar nauðsynlegar upplýsingar liggja fyrir um hana. Fjalli ákvörðun því um eitthvert staðbundið verkefni eða vandamál innan sveitarfélags, þá eigi sveitarstjórnin að taka ákvörðunina, hún veit best, hvað er að gerast. Hér kemur einnig til það, sem kallað hefur verið sérþekkingarröksemdin, þeir þekkja best eðli vandamálsins, sem umgangast það daglega. Stuðningsmenn dreifstýringar benda einnig á, að það kerfi taki styttri tíma, ekki þurfi að senda upplýsingar um langar boðleiðir. Þá er í þessum umræðum oft bent á dæmi frá miðstýrðum stjórnkerfum, þar sem ákvörðun er tekin af æðsta aðila, sem virðist raunhæf og sanngjörn á pappír, en alls ekki er hægt að framkvæma, t.d. vegna félagslegra aðstæðna. Kostir miðstýringar eru hins vegar aðallega þeir, að ekki er um að ræða misræmi milli ákvarðana, sérstaklega þegar verkefnið snertir fleiri en eitt sveitarfélag.

Þetta hefur verið nefnt samræmingarröksemdin. Þá hefur verið bent á, að sveitarfélög geti af fjárhagsástæðum ekki ráðið til sín alla þá sérfræðinga, sem þörf er að leita álits hjá, því nýtist sérfræðiþekking betur í miðstýringu.

Með miðkerfun er átt við, að flestallar skipulagsheildir ríkisins séu staðsettar á einum stað. Með dreifskiptingu er þá átt við hið gagnstæða, að skipulagsheildum ríkisins sé dreift um landið. Fjalla ég örlítið um þetta í kafla IV.B. Þess ber þó að minnast, að dreifskipt starfsemi þarf ekki að vera dreifstýrð, heldur getur hún alveg eins verið miðstýrð.

Með því að endurvinna þær töflur, sem áður hafa verið birtar um mannafla hins opinbera, þannig að þær sýni mannafla hjá ríki og sveitarfélögum og skiptingu hans milli Reykjavíkur og landsbyggðarinnar, fæst út tafla 9.

Í sambandi við töflu 9 ber að athuga, að mannafli er reiknaður frá árinu 1930 til 1960 sem starfsmannafjöldi. Frá árinu 1963 er mannafli reiknaður sem mannár. Við skiptingu atvinnugreina milli ríkis og sveitarfélaga var notuð eftirfarandi flokkun: Atvinnugreinarnúmer, talin til ríkis: 211. 220. 334. 43. 612. 642. 73. 811—814. 821—822. 823. 824. 825.—829. 831—

832. 853. Til sveitarfélaga voru talin þessi atvinnugreinarnúmer: 450. 51. 52. 716. 817. 836. Hér er að hluta til stuðst við flokkun, sem Jón Sigurðsson hagrannsóknarstjóri notaði í grein, er birtist í Handbók sveitarstjórna nr. 13.

Fyrst verður athugað, hvort tafla 9 sýnir þróun til aukinnar miðstýringar eða aukningar í dreifstýringu. Allt tímabilið er mannafli ríkis meiri en mannafli hjá sveitarfélögum. Á tímabilinu 1940 til 1960 vex mannafli sveitarfélaga hlutfallslega meir en mannafli ríkis, t.d. vex mannafli sveitarfélaga á fimmta áratugnum um 8,6% á ári að meðaltali á móti 6,5% hjá ríkinu. Síðan dregur úr mannaflaaukningunni bæði hjá sveitarfélögum og hjá ríkinu á sjötta áratugnum, og var hún 5,9% að ársmeðaltali hjá sveitarfélögum á móti 3,1% hjá ríkinu. Eftir 1963 fer mannafli sveitarfélaga minnkandi, þannig var ársmeðaltalsminnkun á árunum 1963 til 1970 hjá sveitarfélögum 0,9% á móti hvorki meira né minna en 7,3% árlegri meðalaukningu hjá ríkinu, en það er mesta hlutfallslega aukning í mannafla ríkis allt tímabilið. Þessi þróun heldur áfram, því að á árunum 1970 til 1976 fækkaði í mannafla sveitarfélaga um 2,5% að meðaltali á ári á móti 5,6% árlegri meðalaukningu hjá ríki. Þessa miklu fækkun í mannárum sveitarfélaga síðustu árin má m.a. rekja til þess, að á árinu 1973 færast öll löggæslustörf til ríkisins. Þessi tilfærsla nemur 285 mannárum. Ef á annað borð er hægt að áætla um dreifstýringu eða miðstýringu út frá skiptingu mannafla millí ríkis og sveitarfélaga, sem er nokkuð vafasamt, t.d. vegna þess að hér er sleppt að ræða um fjármálalegu hliðina, þá hefur þróunin orðið sú, að dreifstýring hefur aukist framan af allt til ársins 1960, en þá var mannafli sveitarfélaganna orðinn 37,5% af mannafla í opinbera geiranum. Upp úr 1963 verða straumhvörf, miðstýring vex með miklum hraða og mannafli á vegum sveitarfélaga var orðinn aðeins 12% af heildarmannafla ríkis og sveitarfélaga ársins 1976.

Með þau almennu atriði í huga, sem drepið var á í kafla II, verður nú fjallað um dreifskiptingu og miðkerfun á árabilinu 1930 til 1976. Hlutdeild Reykjavíkur í mannafla ríkis var 45% á árinu 1930 og

Tafla 9. Mannafli ríkis og sveitarfélaga.

	1930	*1940*	*1950*	*1960*	*1963*	*1970*	*1976*
Mannafli ríkis í Reykjavík	842	1.466	3.139	4.714	4.816	8.212	8.725
Mannafli ríkis úti á landi	1.013	1.682	2.759	3.310	3.478	5.412	10.235
Heildarmannafli ríkis	1.855	3.148	5.898	8.024	8.294	13.624	18.960
Mannafli sveitarfélaga í Reykjavík	476	733	1.453	2.839	1.442	1.468	1.144
Mannafli sveitarfélaga úti á landi	591	460	1.271	1.007	1.719	1.498	1.410
Heildarmannafli sveitarfélaga	1.061	1.193	2.724	4.846	3.161	2.966	2.554
Mannafli ríkis og sveitarfélaga	2.922	4.341	8.622	12.870	11.455	16.590	21.514
Hlutdeild Reykjavíkur í mannafla ríkis	45,0%	46,5%	53,0%	58,5%	58,0%	60,0%	45,0%
Hlutdeild landsbyggðarinnar í mannafla ríkis	55,0%	53,5%	47,0%	41,5%	42,0%	40,0%	55,0%
Mannafli sveitarfélaga sem % af mannafla ríkis og sveitarfélaga	36,5	27,5	31,5	37,5	30,0	18,0	12,0
Mannafli ríkis sem % af mannafla ríkis og sveitarfélaga	63,5	72,5	68,5	62,5	70,0	82,0	88,0

eins á árinu 1976. Ekki er þó hægt að segja, að þetta tímabil hafi verið alveg staðnað, því að í töflu 9 sést, að frá 1930 hefur hlutur Reykjavíkur farið stöðugt vaxandi og var kominn í 60% árið 1970. Nú verður þróun þessa tímabils reifuð enn frekar. Á fjórða áratugnum var árleg meðalaukning mannafla ríkis nokkuð jöfn, bæði í Reykjavík, 5,7%, og á landsbyggðinni, 5,2%. Á fimmta áratugnum er aukningin svo til hin sama úti á landsbyggðinni, en fór upp í 7,9% í Reykjavík. Er þetta sama hlutfallslega aukning og á árunum 1963 til 1970, en þetta er um leið mesta árlega meðalaukningin á tímabilinu. Á sjötta áratugnum dregur úr vexti í mannafla ríkis bæði í Reykjavík, sem var 4,2% að meðaltali, og 1,8% úti á landi.

Á árunum 1963 til 1970 kemur vöxtur mikill í mannafla ríkisins. Eins og áður sagði var hann þá 7,9% að ársmeðaltali í Reykjavík, en fer upp í 6,5% úti á landi. Hér verða þáttaskil. Nú, þegar Reykjavík er komin með 60% af mannafla ríkisins, hættir sú þróun til aukinnar miðkerfunar, sem undangengið tímabil einkennist svo sterklega af. Þannig var vöxtur á árunum 1970 til 1976 í mannafla ríkis í Reykjavík aðeins 0,1% að ársmeðaltali, en hvorki meira né minna en 11,2% úti á landi. Hér hefur því komið til þróun í átt til dreifskiptingar hin seinustu ár. Þessi vöxtur úti á landi á sér einkum stað í heilbrigðis- og menntakerfinu eins og kemur fram hér á eftir, auk tilfærslu löggæslustarfa, svo sem áður var drepið á.

Nú verður athugað, hvort tilhneiging hafi verið til miðkerfunar eða dreifskiptingar í þeim fjórum málaflokkum hins opinbera, sem fjallað hefur verið um. Fyrst er opinber stjórnsýsla tekin fyrir og þróunin rakin í töflu 10. Það var einungis á fjórða áratugnum, sem aukning mannafla í opinberri stjórnsýslu var hlutfallslega meiri í Reykjavík en úti á landi. Árlegur meðalvöxtur í Reykjavík var 6,6%, en 5,4% úti á landsbyggðinni. Á fimmta áratugnum er aukning mannafla að meðaltali á ári í Reykjavík 6,3%, en 8,1% úti á landi. Næstu árin, þ. e. 1960 til 1970, er jafn hlutfallslegur meðalvöxtur í Reykjavík og úti á landi. Eftir 1970 er meiri hlutfallslegur vöxtur í opinberri stjórnsýslu úti á landi en í Reykjavík eða 5,1% á móti 2,9%.

Af framansögðu er ljóst, að miðstöðvarsess Reykjavíkur að því er varðar opinbera stjórnsýslu hefur verið mjög sterkur allt þetta tímabil, Þó hefur gætt þróunar til aukinnar dreifskiptingar síðustu árin, en það liggur m.a. í því, að frá árinu 1973 voru löggæslustörf talin til ríkisins.

Næst er komið að menntamálunum. Þar sést í töflu 11, að menntakerfið hefur frekar verið dreifskipt. Þótt gætt hafi tilhneigingar í átt til miðkerfunar á fimmta áratugnum, þá hefur það ekki varað lengi, því að eftir 1960 minnkar hlutdeild Reykjavíkur. Það vekur dálitla undrun að sjá, að árið 1976 er hlutdeild Reykjavíkur komin í 44,6% og hafði vaxið frá árunum 1960—1970. Margir hefðu eflaust búist við hinu gagnstæða, sé litið á þá þróun, sem orðið hefur í byggingu menntaog fjölbrautaskóla úti á landi.

Að því er heilbrigðismálin varðar kemur fram í töflu 12, að allt frá árinu 1950 hefur miðkerfun í heilbrigðismálum verið nokkur, kemst hæst í 65,6% Reykjavík í hag á árinu 1960. Eftir 1960 dregur nokkuð úr miðkerfun og er orsökin eflaust sú mikla áhersla, sem lögð hefur verið á byggingu heilsugæslustöðva víða um land. Það, sem án nokkurs vafa hefur eflt miðkerfun á heilbrigðissviðinu, er lögmálið um hagkvæmni stórrekstrar.

Að lokum verður fjallað um rekstur Pósts og síma. Með því að líta á töflu 13 sést, að sterk þróun til miðkerfunar hefur átt sér stað til ársins 1960. Á árunum 1970 til 1976 verður síðan vart við, að þessi þróun gengur örlítið til baka og hlutdeild Reykjavíkur er komin niður í 50,8%, sem er svipað hlutfall og á árinu 1940.

Tafla 10. Skipting mannafla í opinberri stjórnsýslu.

	1930	1940	1950	1960	1963	1970	1976
Mannafli í Reykjavík	252	479	886	1.427	1.626	2.181	2.594
Mannafli úti á landi	105	177	386	564	781	1.048	1.411
Samtals	357	656	1.271	1.991	1.407	3.229	4.005
Hlutdeild Reykjavíkur	70,5%	73,0%	69,5%	71,5%	67,5%	67,5%	64,7%
Hlutdeild landsbyggðarinnar	29,5%	27,0%	30,5%	28,5%	32,5%	32,5%	35,3%

Tafla 11. Skipting mannafla í menntamálum.

	1930	1940	1950	1960	1963	1970	1976
Mannafli í Reykjavík	228	408	666	833	902	1.374	1.028
Mannafli úti á landi	371	536	755	841	1.117	1.765	2.524
Samtals	599	944	1.421	1.674	2.019	3.139	4.552
Hlutdeild Reykjavíkur	38,0%	43,0%	46,5%	49,5%	44,7%	43,8%	44,6%
Hlutdeild landsbyggðarinnar	62,0%	57,0%	53,5%	50,5%	55,3%	56,2%	55,4%

Tafla 12. Skipting mannafla í heilbrigðismálum.

	1930	1940	1950	1960	1963	1970	1976
Mannafli í Reykjavík	182	465	493	969	926	1.890	1.881
Mannafli úti á landi	256	379	484	509	730	1.310	2.286
Samtals	438	844	977	1.478	1.656	3.200	5.167
Hlutdeild Reykjavíkur	41,5%	55,0%	50,5%	65,6%	60,0%	59,0%	55,8%
Hlutdeild landsbyggðarinnar	58,5%	45,0%	49,5%	34,4%	40,0%	41,0%	44,2%

Tafla 13. Skipting mannafla í rekstri Pósts og síma.

	1930	1940	1950	1960	1963	1970	1976
Mannafli í Reykjavík	178	224	423	654	657	852	848
Mannafli úti á landi	200	667	406	284	601	609	820
Samtals	375	443	829	938	1.258	1.461	1.668
Hlutdeild Reykjavíkur	47,5%	50,5%	51,0%	69,5%	52,2%	58,3%	50,8%
Hlutdeild landsbyggðarinnar	52,5%	49,5%	49,0%	30,5%	47,8%	41,7%	49,2%

Það er ljóst af framansögðu, að miðkerfun er áberandi mest í opinberri stjórnsýslu, því næst kemur heilbrigðisþjónustan. Helmingur mannafla Pósts og síma er starfandi í Reykjavík árið 1976. Helst gætir dreifskiptingar í menntamálakerfinu, þar var hlutdeild Reykjavíkur 44,6% árið 1976.

B. Staðsetning opinberra stofnana.

Ég tel rétt að rekja þau almennt viðurkenndu markmið, sem yfirleitt eru lögð til grundvallar umræðu um miðkerfun, miðstýringu og dreifstýringu opinbers stjórnsýslu- og þjónustukerfis.[1]) Eins og kemur greinilega fram í kafla II, hefur staðsetning opinberra stofnana veruleg áhrif á viðgang og vöxt sveitarfélaga. Það er þó umdeilanlegt, hvort öll þau atriði, sem upp verða talin, séu sjálfstæð markmið.

1) Há einkaneysla er að allra dómi æskileg. Það er því eðlilegt, að keppt sé að því í hverju sveiarfélagi, að þessu markmiði sé fullnægt. Einkaneysla er fyrst og fremst háð tekjum, en lágar tekjur á íbúa eru ekki stærsta vandamál flestra sveitarfélaga. Vandamálið í þessu sambandi er, að neyslumöguleikar eru víða takmarkaðir, sérstaklega á ýmsum þjónustusviðum.

2) Fullkomin opinber þjónusta er æskileg að allra dómi, þótt menn greini á um, hvað hið opinbera eigi að sjá um. Markmið með dreifskiptingu er því að tryggja, að allir landsmenn eigi greiðan aðgang að opinberri þjónustu. Þetta markmið kemur glöggt fram í kröfum um framhaldsskóla á landsbyggðina, bætta læknisþjónustu o.s.frv. Það, sem nefna mætti gegn þessum kröfum, er mikil stórrekstrarhagkvæmni í ýmissi opinberri þjónustu og því hlutfallslega dýrt að halda henni uppi á fámennum stöðum.

3) Ör hagvöxtur er markmið flestra þjóða. Til þess að ná örum hagvexti er nauðsynlegt að fjárfesta í tækjum, samgöngukerfi, menntun og fleiru. Þjóðfélagið í heild verður í þessu sambandi að draga úr neyslunni til þess að auka fjárfestinguna, nema tekin séu erlend lán. Að því er einstök sveitarfélög snertir, horfir málið öðruvísi við. Fjármagnsstreymi milli sveitarfélaga er talið eðlilegt. Hagvaxtarmarkmiðið er fyrir landið allt, það er fólgið í ósk um auknar tekjur á íbúa. Fyrir einstök sveitarfélög er þetta að sjálfsögðu mikilvægt, en heildartekjur sveitarfélagsins eru einnig markmið í sjálfu sér. Auknar heildartekjur sveitarfélags vegna fjölgunar íbúa, sem væntanlega yrði, ef ríkisvaldið flytti einhverja af stofnunum sínum í sveitarfélagið, eru mikilvægar, vegna þess að þær leggja grundvöllinn að ýmiss konar framleiðslu, sem áður var ekki möguleg vegna smæðar markaðarins.

4) Afskipti af tekjuskiptingu eru talin eðlileg í flestum löndum. Það er því ekki raunhæft, að tekjuskiptingin sé mismunandi í hinum ýmsu sveitarfélögum og sveitarstjórnir hafa takmarkaða möguleika til að gera bót þar á. Háværar kröfur hafa verið um, að ríkisvaldið tryggi fólki sem jöfnust kjör án tillits til búsetu. Er megináhersla þá lögð á nauðsyn þess að tryggja jafnfullkomna opinbera þjónustu hvar sem er á landinu. Hvað dreifskiptingu snertir, fellur þetta markmið því að mestu leyti undir markmið 2.

5) Full atvinna er talin sjálfstætt markmið í flestum löndum. Lélegt atvinnuástand kemur fram í fleiru en atvinnuleysi. Á ég þar við, að vinnuaflsframboð ýmissa jaðarhópa er mjög háð atvinnuástandinu. Unnt er að vinna bug á atvinnuleysi í tilteknu sveitarfélagi með tvennum hætti. Í fyrsta lagi með því að skapa atvinnutækifæri fyrir alla, sem þar búa. Í öðru lagi með því, að fólkið flytjist til sveitarfélaga, þar sem atvinnuástandið er betra. Hið fyrra krefst aukinnar dreifskiptingar, hið síðara kallar á mikla miðstýringu.

6) Eftir því sem sveitarfélög eru fjölmennari eykst möguleikinn fyrir ýmiss konar eiginnotaframleiðslu. Þá leiðir aukinn íbúafjöldi sveitarfélags til þess, að hlutfallslega ódýrara er að sjá svæðinu fyrir ýmissi opinberri þjónustu og meiri líkur eru á, að framhaldsskólum, sjúkrahúsum o.s.frv. verði komið upp á svæðinu.

7) Til þess að tryggja hagkvæma nýtingu náttúruauðlinda getur verið nauðsynlegt

1) Í þessari upptalningu styðst ég aðallega við Leif Johansen: Offentlig ökonomikk, Oslo 1967.

að gera sérstakar ráðstafanir til þess að viðhalda byggð í tilteknu sveitarfélagi. Þessar ráðstafanir eru þá yfirleitt fólgnar í staðsetningu þjónustufyrirtækja hins opinbera í viðkomandi sveitarfélagi.

8) Á síðari árum hafa margir lagt á það mikla áherslu, að nauðsynlegt sé að tryggja byggð í öllum landshornum, jafnvel þótt það sé talið fjárhagslega óhagkvæmt. Lögð er áhersla á þjóðlegan metnað, og auk þess eru færð rök fyrir félagslegu gildi dreifðrar byggðar.

V. Kenningar um vöxt ríkisumsvifa.

A. Næturvarðarríkið og lávarðurinn.

Kenningar klassísku hagfræðinganna um afskipti ríkisvaldsins af markaðshagkerfinu byggðust á hugmyndum Adams Smiths. Hann taldi, að frjáls markaðs-verðmyndun tryggði besta efnahagsafkomu fyrirtækjanna og neytendanna. Á þeirra tímum, fyrir um 100 árum, var hlutverk hins opinbera svo til eingöngu fólgið í því að annast löggæslu og dómsmál innanlands auk landvarna. Hinn frjálsi markaður átti að fullnægja öllum öðrum þörfum. Í stuttu máli voru kenningar þeirra tíma þær, að ríkið ætti sem minnst að trufla starfsemi markaðshagkerfisins, heldur eingöngu að setja þegnunum leikreglur og sjá til, að þeim væri framfylgt. Þetta hlutverk ríkisins hefur verið nefnt næturvarðarríki.

Í stöðnuðu þjóðfélagi eiga sér stað litlar sem engar tækniframfarir. Líta má á fjölskylduna sem eina framleiðslueiningu. Bóndinn smíðaði sjálfur sín áhöld og notaði þau eins og faðir hans og afi höfðu kennt honum. Þekkingin barst kynslóð fram af kynslóð. Þegar tæknibyltingin nær til almennings með nýjum áhöldum og nýjum vinnubrögðum, dugar ekki bóndanum sú þekking, sem afi hans miðlaði honum. Tæknin kallar á þekkingu og á upplýsingamiðlun. Kröfur koma fram um menntun á vegum hins opinbera. Í stöðnuðu bændaþjóðfélagi eins og var hér um aldir voru börnin notuð í framleiðslustörf, sem til féllu. Með tækniveðingu, sem leiddi til þýttbýlismyndunar, verður ekki þörf fyrir börnin, þeim er jafnvel ofaukið. Kröfur um barnaheimili og dagvistunarstofnanir fara að koma fram. Þá eru ótaldar þær margvíslegu kröfur á hendur hinu opinbera, sem þéttbýlismyndunin hafði og hefur í för með sér. Þessar kröfur um opinbera þjónustu koma aðallega fram á krepputíma milli stríðsáranna, en þá fara að koma fram kenningar um velferðarþjóðfélagið. Í stuttu máli eru þær kenningar, sem urðu svo almennar, að nær allir urðu sammála um þær, á þann veg, að hinu opinbera beri að tryggja öllum þeim borgurum, sem ekki gætu séð sér farborða sjálfir, lágmarkslífskjör. Þessar kenningar eru önnur orsökin fyrir örum vexti opinberra umsvifa, hin liggur í því, að samfara aukinni tækni og auknum hagvexti eykst velmegun. Aukin velmegun gerir auknar kröfur til þjónustu af hálfu hins opinbera. Samanburður milli landa sýnir, að því hærri sem þjóðartekjur á mann eru, þeim mun meiri er hlutdeild hins opinbera búskapar í þjóðarbúskapnum.

Lítum rétt sem snöggvast á þær kröfur, sem velmegun leiddi til. Þar voru m. a. kröfur um skóla, barnaheimili og ýmiss konar þjónustu. Þá kemur grundvallarspurningin: Af hverju þarf ríkið að annast slíka þjónustu? Má ekki ná þeim markmiðum, sem velferðarkenningar sóttust eftir, með því að láta markaðinn selja þessa þjónustu og leysa tekjujöfnunarvandamálið með millifærslum? Það voru ekki kenningar velferðarríkisins, sem breyttu hugmyndum hagfræðinga um hlutverk ríkisins, heldur bók, sem kom út árið 1936. Bók þessi bar titilinn „The General Theory of Employment, Interest and Money" og var eftir breska hagfræðinginn J. M. Keynes. Í þessari bók setur Keynes m.a. fram kenningar sínar um, hvernig ríkisvaldið geti dregið úr hagsveiflum og stjórnað efna-

hagslífinu. Líkan Keynes um samsetningu þjóðarframleiðslu og hvernig ná megi efnahagslegu jafnvægi er í hverri byrjendabók í hagfræði:

$$Y = C_0 + c\,(Y \div T) + I + G + X \div M.$$

Kenningar Keynes hafa leitt til þess, að afskipti ríkisins af markaðskerfinu hafa stóraukist, þannig að nú er ekki lengur notað orðið markaðshagkerfi yfir hagkerfi vesturlanda, heldur orðið blandað hagkerfi. Hin „ósýnilega hönd" Adams Smiths er nú farin frá völdum. Þótt það hafi verið kenningar Keynes, sem gerðu það að verkum, að þjónusta hins opinbera gat vaxið, þá eru hagfræðingar í dag ekki sammála um, hversu langt ríkisvaldið eigi að ganga í afskiptum sínum af hagkerfinu. Hér má tala um tvær fylkingar. Önnur er sú, sem telur bein afskipti ríkis af hagkerfinu óæskileg og skaðleg, sé til lengri tíma litið. Þeir, sem fylla þann hóp, kjósa óbeina hagstjórn með peningamálaaðgerðum, og eru kenningar um það flestar frá bandaríska hagfræðiprófessornum Milton Friedman. Hin fylkingin telur peningamálaaðferðir ekki nægjanlegar, heldur verða líka að koma til fjármálaaðgerðir samkvæmt kenningum Keynes. Sé litið á þróun síðustu ára á vesturlöndum, þá blasir við sú einfalda staðreynd, að aukin efnahagsstjórn eða eftirlit ríkisvaldsins með efnahagsmálum krefst aukins mannafla. Eins og náttúruauðlindir eru takmarkandi þáttur í frumframleiðslu, er mannafli takmarkandi þáttur í stjórnun og þjónustu. Það er einnig staðreynd, að ríkisþátturinn hefur allt frá síðari heimsstyrjöld haft tilhneigingu til að vaxa bæði að nafni til og mikilvægi. Stofnanir hins opinbera, sem settar hafa verið á fót til að leysa tímabundið vandamál, hafa oftast aðeins að litlum hluta verið lagðar niður, þegar upprunalegu verksviði þeirra er lokið.

Í stað næturvarðarríkis klassisku hagfræðinganna höfum við í dag ríkisvald, sem lætur nánast ekkert svið í þjóðfélagsgerðinni sér óviðkomandi.

B. John Kenneth Galbraith.

Eins og gerð var grein fyrir hér að framan má það vera ljóst, að atvinnulífið lýtur ekki stjórn hinnar gömlu og góðu ósýnilegu handar Adams Smith. En kanadíski hagfræðingurinn Galbraith bætir við þeirri kenningu sinni, að ríkisvaldið í lýðræðisríki hafi ekki aðstöðu til að fylgja ráðum John Maynard Keynes varðandi hagstjórn, þótt það vildi. Það væru stóru fyrirtækin, sem stjórnuðu efnahagskerfinu, þau teldu það nauðsynlegt til þess að geta hagnýtt hagkvæmustu tækni og skipulagningu og stuðluðu að sem örustum hagvexti. Af þeim sökum verði hið opinbera að láta sig stjórn efnahagsmála skipta í ríkari mæli en verið hafi í þeim ríkjum, sem styðjast við markaðshagkerfið.

Hvað er hér í rauninni á ferðinni?[1])

Galbraith bendir á, að það sé tæknin, sem sé orsök aukinna ríkisumsvifa, en engar hugsjónir. Tæknin er grundvöllur þess, sem kallað hefur verið hagkvæmni stórrekstrarins, því hafa risið upp mörg stórfyrirtæki, sem eru vettvangur áætlunargerðar á vesturlöndum.

Framleiðsla þessara stórfyrirtækja er mjög tæknivædd, og tæknin krefst sérhæfðs mannafla. Tæknin hefur einnig orðið til þess, að meira fjármagn liggur nú að baki framleiðslunni. Til þess að nýta þessa dýru framleiðsluþætti, þ.e. sérhæfðan mannafla, tækni og fjármagn, þarf skipulagningu og ekki verður hjá því komist, að sérfræðingar stjórni skipulagningunni. Til þess að nýta sérfræðiþekkingu sem best þarf svo samhæfingu á öllum sviðum eða með öðrum orðum áætlanagerð. Til þess að þessi flókni rekstur stórfyrirtækjanna geti haldið áfram þurfa þau stöðugar tekjur. Nú er komið að hlutverki ríkisvaldsins. Eins og Galbraith kemst að orði er „áætlun ríkisins ekki bráðabirgða-

1) Í þeim skrifum, sem hér fara á eftir, er stuðst við bók J. K. Galbraiths: Iðnríki okkar daga. Útg. Reykjavík 1973.

ráðstöfun, sem hangir í lausu lofti, heldur er hún samræmdar aðgerðir, sem veita áætlunum stórfyrirtækjanna góðan bakhjarl og fylla í eyður þeirra". Þannig sér hið opinbera fyrirtækjunum fyrir nægu framboði á sérhæfðum mannafla. Ríkið heldur uppi ákveðnu heildareftirspurnarstigi í þjóðfélaginu, t.d. með sköttum og samneyslu. Þá tekur ríkið á sig áhættu á smíði nýrra og dýrra tækniþróaðra hluta, t. d. eldflauga. Galbraith bendir á, að í bandarísku hagkerfi renni 85% ríkisútgjalda til kaupa á afurðum stórfyrirtækja. Samkvæmt þessu er líf okkar háð stórfyrirtækjum nútímans, og ósveiganlegar áætlanir þeirra krefjast aukins stuðnings frá hinu opinbera.

C. Þáttur hagsmunasamtaka.

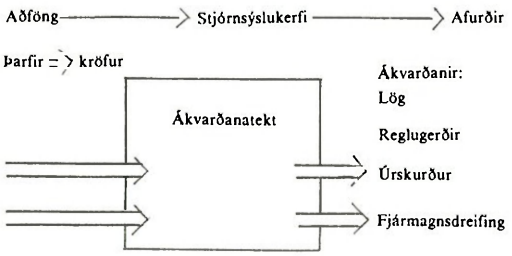
Sú þjóðfélagsþróun, sem á sér orsök í þéttbýlismyndun, atvinnuvegabreytingu, tæknibyltingu og velferðarhugmyndum, er sá þjóðfélagsgrundvöllur, sem hagsmunasamtökin spretta upp úr. Hagsmunasamtökum (þrýstihópum) má skipta í tvo meginflokka. Annars vegar eru þau samtök, sem starfa innan opinbera geirans, og hins vegar þau samtök, sem starfa utan hans.

Þau hagsmunasamtök, sem starfa utan opinbera geirans, eru grundvölluð m.a. á félagslegri sérstöðu, starfsgreinum, atvinnugreinum, búsetu, trú eða þjóðerni. Algengust þessara hagsmunasamtaka eru samtök launþega og atvinnurekenda. Samtök launafólks á Íslandi eru yfirleitt fremur mótuð af því, sem starfað er við, heldur en hinu, fyrir hvern eða hvers konar aðila er starfað. Helstu gallar slíks kerfis eru, að litlir hagsmunahópar geta lamað tiltölulega stóran hluta atvinnulífsins.

Þau hagsmunasamtök, sem starfa innan opinbera geirans, eru oft einnig mynduð á grundvelli starfsgreina. Það, sem einkennir þessi samtök, er tæknimenntað og sérhæft vinnuafl í ábyrgðarstöðum. Það er sérþekkingin, sem veitir þessum hópum manna vald. Kröfur um aukna heilbrigðisþjónustu og betra menntakerfi koma auðvitað frá hagsmunasamtökum utan opinbera geirans, en ekki síst frá sérfræðingum, sem starfa innan þessara greina, sem í krafti sinnar sérþekkingar geta knúið á um aukna útþenslu í sinni grein. Það er því ekki að ástæðulausu, sem danski félagsfræðingurinn J. Dich kallar sérfræðinga innan heilbrigðis- og menntakerfisins „hina nýju stétt".

Til að fá málefnum sínum framgengt hafa hagsmunasamtökin samband við stjórnmálaflokka, Alþingi og svo stjórnsýslukerfið. Samskipti hagsmunasamtaka við almenning og fjölmiðla eru aðallega til að skapa jákvæð viðhorf (good-will) og eins ef til „brunaliðsaðgerða" kemur. Til að skýra frekar samskipti hagsmunasamtaka við stjórnsýslukerfið ætti þessi flæðisteikning að koma að gagni:

Samskipti hagsmunasamtaka við stjórnsýslukerfið.



Kröfum hagsmunasamtaka er síðan fylgt eftir með stuðningi við þær, eftir því sem tilefni gefst til. Ekki er nokkur vafi á því, að þáttur hagsmunasamtaka í útþenslu ríkisvaldsins er verulegur. Allir kannast við kröfur eins og þessar: „Dagheimili fyrir öll börn" og „Auknar félagslegar framkvæmdir".

Þó að það sé augljóst, að stjórnkerfi hins opinbera geti ekki starfað, nema það hafi mikinn fjölda upplýsinga um vilja og viðbrögð þegnanna og hagsmunasamtökin

um er oftast stjórnað af fámennum forystuhópi, kröfur þeirra þurfa ekki að endurspegla kröfur allra meðlima. Þáttur hagsmunasamtaka leiðir sjaldnast til hagsælustu lausnar fyrir þjóðfélagið í heild, heldur fyrir þröngan sérhagsmunahóp. Hver sérhagsmunahópur býr sig undir baráttu við annan, og lögð er áhersla á sérstöðu, en ekki samstöðu. Að lokum ber að nefna, að hagsmunasamtök hafa missterka aðstöðu í þjóðfélaginu, því gætu þau leitast við að hafa áhrif með óeðlilegum hætti.

D. Max Weber.

Hér að framan hef ég rekið nokkrar kenningar, sem skýrt gætu aukin umsvif hins opinbera. Það er sameiginlegt flestum þeim kenningum, að orsakanna er leitað utan stjórnkerfisins, þ.e. ýmsir þættir í þjóðfélaginu hafa knúið á um aukin umsvif hins opinbera. Nú er hins vegar komið að því að athuga, hvaða þættir innan opinbera geirans knýja á um vöxt hans.

Opinber stjórnsýsla og þjónusta byggist á stofnunum eða því, sem kallað hefur verið formleg skipulagsheild. Starfræksla slíkra formlegra skipulagsheilda byggist á skrifstofustörfum eða skrifstofukerfi (bureaukrati). Eðli slíks skrifstofukerfis hefur vakið vaxandi athygli á undanförnum árum sökum þess, að hagnýting þess og mikilvægi hefur hvarvetna farið mjög vaxandi og víða er það talið ofnotað. Í upphafi þessarar aldar setti þýski félagsfræðingurinn Max Weber fram hugmyndir sínar um skrifstofuveldi, sem hafa haft veruleg áhrif á uppbyggingu skipulagsheilda. Weber hugsaði sér skipulagsheild byggða upp þannig:

I. Starfsskyldum sé dreift eftir fastri verkaskiptingu, þar sem ákvarðanavaldi og valdtækjum sé dreift í samræmi við starfsskyldur. Starfsskyldur séu einungis ræktar af fólki með almenna lágmarksmenntun.

II. Embættum er þrepskipt, og er lægra þrep háð eftirliti æðra þreps. Stöðuhækkun fer eftir verðleikum og embættum viðhaldið.

III. Embættisfærsla grundvallist á skjölum, þ.e. allar stjórnsýsluathafnir eru skriflegar. Þannig myndar skrifstofa (bureau) grunneiningu stjórnsýslukerfisins. Fullur aðskilnaður sé milli eigu embættis og embættismanna.

IV. Sérskólun og þjálfun embættismanna.

V. Embættið krefst allra starfskrafta embættismannsins.

VI. Embættismaður fer eftir ítarlegum og samræmdum og fyrirfram þekktum reglum um meðferð mála.

Þegar rætt er um kosti þessara hugmynda Webers, ber að minnast þess, að það kerfi, sem hann setur fram, leysti af hendi lénsveldi og landsföðurveldi þeirra tíma. Sé þetta kerfi virkt, þá skilar það góðum afköstum bæði í magni og gæðum. Það kemur í veg fyrir geðþóttaákvarðanir, og starfsemin er útreiknanleg. Að lokum inniheldur kerfið minni.

Ókostirnir eru þeir, að starfsmennirnir kunni að líta á viðfangsefni sín frá of þröngu sjónarmiði og hætt er við, að reglum þeim, sem gilda, sé ekki breytt nógu ört í kjölfar breyttra aðstæðna. Þá er kerfið svifaseint vegna langra boðleiða. Síðast en þó ekki síst hefur þetta kerfi tilhneigingu til stöðugs vaxtar og útþenslu, sem auðvitað krefst aukins mannafla.

E. Lögmál Parkinsons.

Eitt af þekktustu lögmálum um vöxt stjórnsýslustarfsliðs er án efa lögmál Parkinsons. Grundvallaratriði í lögmálum breska hagfræðiprófessorsins Parkinsons, sem eru eiginlega tvö, eru: Vinna við hvert einstakt verk fyllir út í þann tíma, sem er til ráðstöfunar við verkið. Fyrst er að nefna lögmálið um fjölgun undirmanna. Parkinson bendir á, að skrifstofuvinna sé svo auðteygjanleg með tilliti til tíma, að ekkert samband sé milli þess verks, sem afkasta skal, og fjölda þeirra starfsmanna, sem eiga að inna það af hendi, Hver emb-

ættismaður reynir að sýna sínum yfirmönnum, hversu starfsemi hans sé áríðandi og mikilvæg. Hann telur sjálfum sér, og þó sérstaklega yfirmönnum sínum trú um, að hann sé ómissandi. Því krefst embættismaðurinn tveggja aðstoðarmanna. Hann gætir þess vel, að hvorugur þeirra kynnist allri starfseminni, því að ef svo færi, væri yfirmaðurinn ekki lengur ómissandi. Því þarf hann tvo aðstoðarmenn. Ekki líður svo á löngu, þar til að undirmenn hans krefjast einnig tveggja undirmanna hvor um sig. Ef gert er ráð fyrir, að fjölgun embættismanna eigi sér stað með þeim hætti, sem nú hefur verið lýst, eru 7 embættismenn um þau störf, sem einn leysti af hendi áður. Er þá komið að síðara lögmálinu: Lögmálinu um vöxt vinnunnar. Vinnan vex, því að þessir sjö menn skapa svo mikla vinnu hver handa öðrum, að allir verða önnum kafnir. Þetta er m.a. fólgið í því, að þessir menn skiptast á skriflegum upplýsingum og bréfum. Undirmenn semja uppkast að skýrslum, sem þeir senda til yfirmanna, sem endurbæta og skrifa fylgiskjöl, sem aftur er dreift milli þeirra, og þannig koll af kolli. Þessi lögmál Parkinsons byggjast á rannsóknum, sem hann gerði á breska flota- og nýlendumálaráðuneytinu. Þar kom í ljós, að þrátt fyrir minnkandi verkefni þessara ráðuneyta hafði starfsmannafjöldi þeirra vaxið um 5,75% að meðaltali á ári. Parkinson segir því: Í sérhverri skipulagsheild má gera ráð fyrir aukningu starfsmanna, sem nemur 5,75% að meðaltali á ári.

Eins og sést í fyrri köflum þessarar ritgerðar sýnir þróunin hér á landi ekki mikil frávik frá þessu lögmáli á árunum 1930 til 1960, því að þá var árleg meðalaukning mannafla í opinberri stjórnsýslu 5,9%, en 5,0% í heildarmannafla hins opinbera.

Aftur á móti var árleg meðalaukning mannafla í opinberri stjórnsýslu áranna 1963 til 1976 um 4,0% og 5,0% í mannafla hins opinbera samtals, sem er sama prósentuaukning og á fyrra tímabilinu. Eins og ég hef getið um hér i fyrri köflum á þessi þróun sér aðallega stað vegna mikilla tækniframfara, kenninga um velferðarþjóðfélagið og breyttra viðhorfa til efnahagsmála. Þó er ekki að efa, að tilhneiging embættismanna til að margfalda tölu undirmanna sinna og skapa vinnu hverjir handa öðrum á sinn þátt í aukningu mannafla í opinbera geiranum hér á landi.

F. Pétursögmálið.

Prófessor L. J. Peter segir, að einstaklingur, sem byrjar í lægsta þrepi skipulagsheildar og hækkar í hærri stöður sakir dugnaðar, endar í starfi, sem hann getur ekki rækt, og situr því fastur í því. Þannig skýrir Peter það, að oft er að finna fólk í ýmsum störfum, sem er óhæft til að gegna þeim. Þetta sé orsök lágra afkasta, sem leiði til þess, að mannafli er aukinn. Hversu raunhæft Pétursögmálið er í nútíma þjóðfélagi, er umdeilanlegt. Þess ber þó að minnast, að embættismenn eru ekki ráðnir með þriggja mánaða uppsagnarfresti, heldur æviráðningu, sem auk ýmissa laga og samningsákvæða gera stjórnvöldum óhægt um vik að losa sig við óhæfa starfskrafta. Hér eru komin til áhrif hagsmunasamtaka og velferðarkenninga. Þeim, sem eitt sinn hafa verið skipaðir embættismenn, verður ekki burt þokað, nema þeir hafi gerst brotlegir í starfi.

VI. Niðurstöður.

Af því, sem hér að framan hefur verið reifað, má ljóst vera, að aukning mannafla í opinberri starfsemi hefur vaxið mun hraðar en atvinnuþátttakan allt tímabilið. Meðalvöxtur hefur verið 5% á ári. Mestur vöxtur mannafla opinbera geirans var á fimmta áratugnum, en þá var hann 5 sinnum örari en aukning atvinnuþátttöku hlutfallslega séð. Á fjórða og sjötta áratugnum óx opinberi geirinn 4 sinnum örar í prósentum en atvinnuþátttakan, en eftir 1960 minnkar þessi munur í tvisvar til

veiti ríkisvaldinu þessar upplýsingar, þá er ekki víst, að starf hagsmunasamtaka leiði til hagsældar fyrir þjóðfélagið í heild. Má í því tilefni nefna: Hagsmunasamtök 1,5 sinnum örari vöxt í prósentum en atvinnuþátttakan. Árið 1976 voru 23% af vinnuafli í landinu starfandi hjá hinu opinbera eða um 46% af mannafla í þjónustugeiranum. Fyrri hluta tímabilsins, þ.e. 1930 til 1960, var vöxtur opinbera geirans aðallega í opinberri stjórnsýslu og heilbrigðismálum, en á sviði heilbrigðis- og menntamála síðari hluta tímabilsins. Allt framundir 1970 hefur gætt sterkrar þróunar til miðkerfunar, en upp úr 1970 virðist eins og taki að stefna í átt til dreifskiptingar. Hins vegar hefur miðstýring farið stórlega vaxandi, sérstaklega eftir 1963. Miðkerfun með tilliti til Reykjavíkur hefur verið mest í opinberri stjórnsýslu, þótt dregið hafi úr henni hin síðustu ár, eins er sterk miðkerfun í rekstri Pósts og síma og í heilbrigðismálum.

Vegna breytinga á tækni í þjóðfélagsskipulagningu hefur opinber starfsemi vaxið samfara aukinni velmegun, enda eru ýmsar opinberar framkvæmdir oft beinlínis forsenda aukinnar framleiðslu, og með vaxandi tekjum almennings vaxa kröfur um opinbera þjónustu, sem er tekjuteygin, t. d. þjónusta, tengd tómstundum og frítíma. Þó er það svo, að ýmis velferðarsjónarmið hinna ýmsu hagsmunahópa geta stangast á við hagfræðileg sjónarmið, sérstaklega á tímum mikillar umframeftirspurnar. Ekki er laust við, að stundum hafi hagfræðileg rök þurft að víkja fyrir sterkum þrýstingi kröfuaðila. Það er því ekki úr vegi að ljúka þessari ritgerð með orðum J. S. Dich: „Økonomi er som hjertet, det holder livet i live, men det er ikke livet".

HEIMILDIR:

Dich, Jörgen S.: Den herskende klasse. Danmörk 1974.
Félagsvísindadeild H. Í.: Jafnrétti kynjanna. Reykjavík 1973.
Galbraith, John Kenneth: Iðnríki okkar daga. Reykjavík 1977.
Gorpe, Peter: Nútíma stjórnun. Reykjavík 1975.
Hagstofa Íslands: Manntöl áranna 1930, 1940, 1950 og 1960.
Hagstofa Íslands: Hagtíðindi 1963 til 1977.
Jón Sigurðsson: Búskapur sveitarfélaganna; í Handbók sveitarstjórna 13, 1975.
Johansen, Leif: Offentlig økonomikk. Oslo 1967.
Mouzelis, Nicos P.: Organization and bureaucracy. London 1975.
Nefndarálit, skilað til forsætisráðuneytis 1975: Flutningur ríkisstofnana.
Ólafur Björnsson: Þjóðarbúskapur Íslendinga. Reykjavík 1964.
Ólafur Björnsson: Frjálshyggja og alræðishyggja. Reykjavík 1978.
Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. Reykjavík 1960.
Þórir Einarsson: Útvarpsfyrirlestrar, fluttir síðla árs 1977.

Kortaröð X

Kortaröð X fjallar um iðnað. Er þar átt við allan iðnað í landinu annan en fiskiðnað. Tölulegar upplýsingar voru teknar saman hjá Félagi ísl. iðnrekenda af *Þórði Friðjónssyni*, og kortin voru gerð af *J.P. Biard*.

Fyrsta síðan í kortaröðinni sýnir atvinnuskiptinguna á landinu á árunum 1950, 1965 og 1975. Hlutdeild iðnaðarins hefur vaxið úr minna en 10% í meira en 15%. Verslun og opinber þjónusta hafa þó vaxið enn meir. Næst eru sýnd verðmæti fastra framleiðslufjármuna í iðnaði. Er þar bæði um að ræða byggingar og vélar. Þá er sýnd hlutdeild iðnaðar í vergri þjóðarframleiðslu og hvernig hún hefur vaxið á árunum 1968—1973, en staðið síðan nokkurn veginn í stað. Neðst á síðunni er sýndur fjöldi starfsmanna í iðnaði borið saman við heildarfjölda starfandi manna í hverju kjördæmi.

Á annarri síðu eru magnvísitölur iðnaðarframleiðslu 1964—1976 miðað við vinnsluvirði 1970. Eins og kemur vel fram á myndinni má skipta þróun iðnaðarframleiðslunnar á þessum tíma í þrjú tímabil. Fram til 1969 er vöxtur framleiðslunnar mjög hægur, en þá tekur iðnaðurinn mikinn vaxtarkipp, sem stendur alveg til ársins 1973. Á árunum 1974—1976 dregur verulega úr vaxtarhraða iðnaðarins aftur, og í reynd eykst framleiðslan nær ekkert á þessu tímabili. Því næst er sýnt framleiðsluverðmæti einstakra iðngreina 1976. Neðst á síðunni eru síðan afkomustærðir iðnaðarins 1969—1976, skipt eftir nokkrum tegundum iðnaðar.

Þriðja síða sýnir aukningu vinnuafls í iðnaði 1970—1977, skipt eftir framleiðslugreinum og viðgerðargreinum. Þá eru sýndir fjármunir, sem eru að baki hvers starfsmanns í helstu atvinnugreinum landsmanna. Neðst á síðunni er svo fjöldi starfsmanna í hinum ýmsu greinum iðnaðar 1976.

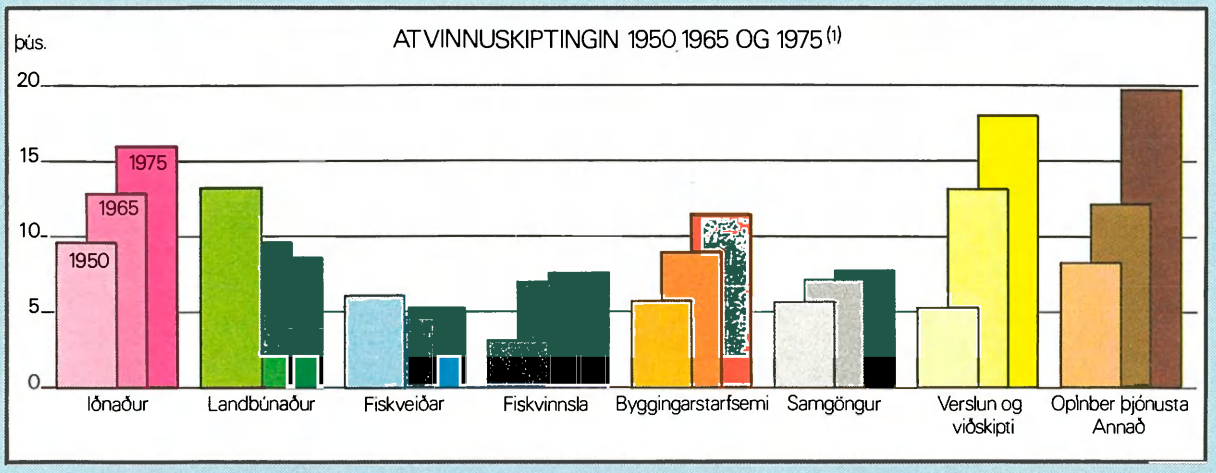
Á fjórðu síðu er sýnd skipting vinnsluvirðis í iðnaði 1976 eftir útgjaldaþáttum, einnig sundurliðun fjárfestingar í iðnaði 1970—1977 skipt eftir helstu iðngreinum Neðst til vinstri á síðunni er síðan sýnd fjárfesting í iðnaði sem hlutdeild í heildarfjárfestingu í landinu, en þar kemur fram, að hlutur iðnaðar hefur frekar minnkað en aukist á þessum áratug.

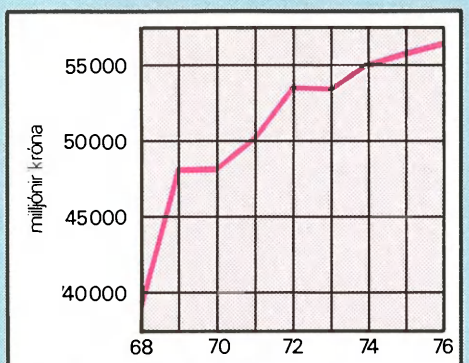
Fimmta síða að ofan sýnir framleiðni vinnu í iðnaði hérlendis og framleiðniþróunina, borið saman við nokkur önnur lönd. Neðst á síðunni er sýnd framleiðniþróunin 1967—1976 eftir nokkrum iðngreinum.

Sjötta síða sýnir fjölda fyrirtækja, skipt eftir starfsmannafjölda. Kemur greinilega fram, hve fyrirtæki hér eru yfirleitt lítil. Að neðan er svo sýnd stærðardreifingin eftir iðngreinum, og er hún mjög mismunandi eftir tegund iðnaðar.

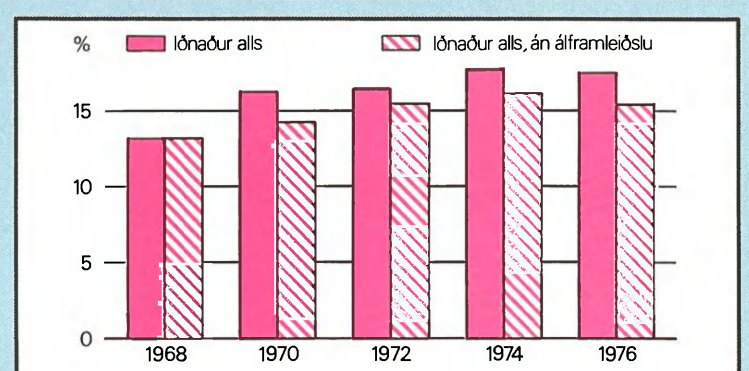
Á sjöundu og áttundu síðu er svo gerð grein fyrir útflutningi iðnaðarvara. Þar er sýndur útflutningurinn í heild, með og án áls, skipting eftir vöruflokkum og hlutdeild iðnaðar í heildarútflutningi 1968—1978. Kemur skýrt fram, að útflutningur iðnaðarvara hefur aukist verulega á þessu tímabili, en þó hefur hlutdeild iðnaðarframleiðslu i heildarútflutningi heldur minnkað á síðastliðnum tveimur árum. Þá er sýnd skiptingin eftir innflutningssvæðum og innflutningslöndum, og að lokum er þessum viðskiptalöndum raðað eftir heildarverðmæti viðskiptanna.

V.K.

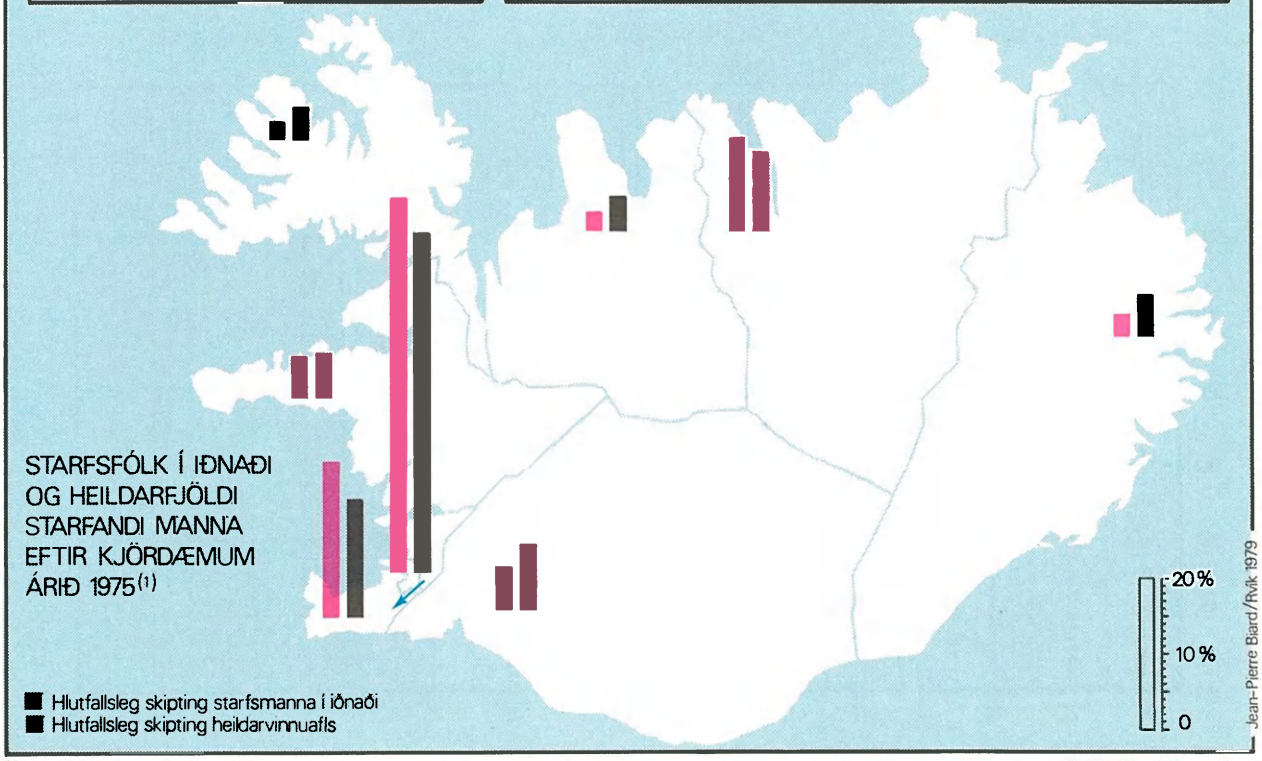




VERÐMÆTI FASTRA FRAMLEIÐSLUFJÁRMUNA Í IÐNAÐI Á VERÐLAGI ÁRSINS 1976 (2)

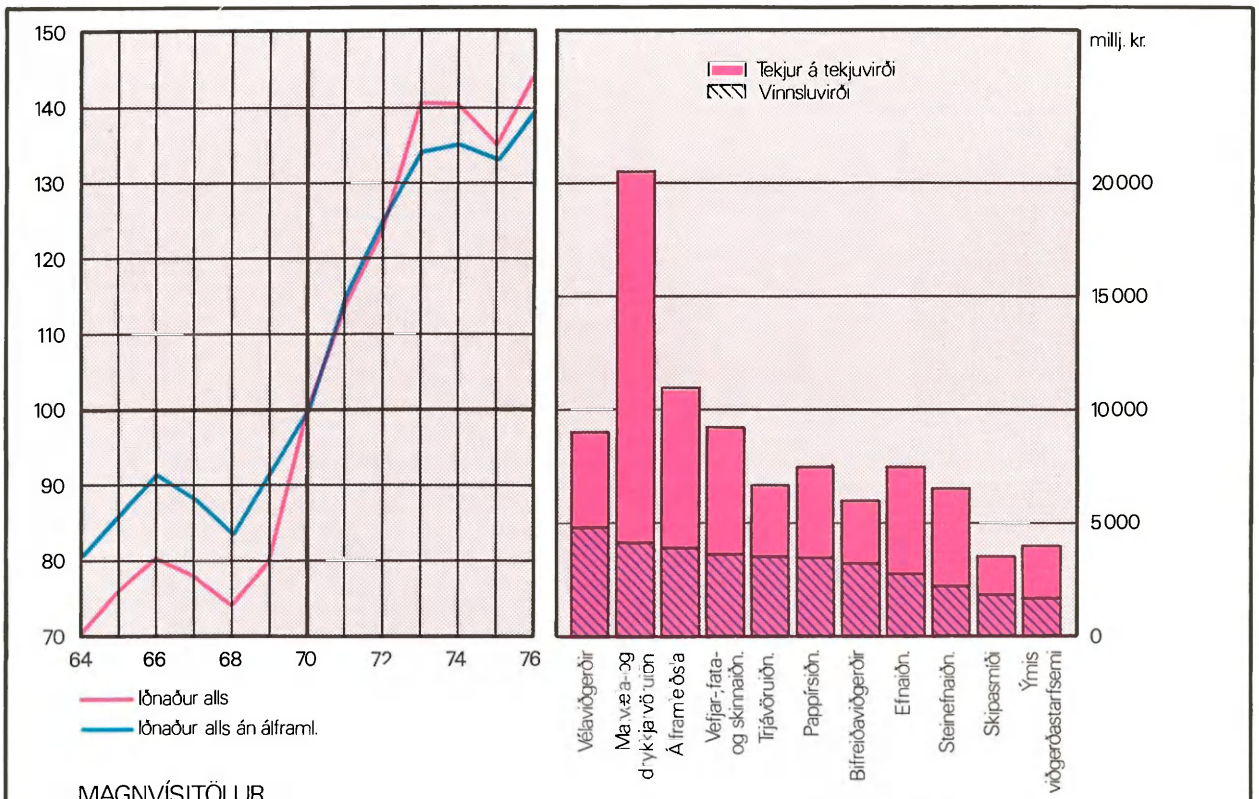


HLUTDEILD IÐNADAR Í VERGRI ÞJÓÐARFRAMLEIÐSLU (2) 1968-1976



(1), Heimild: Framkvæmdastofnun ríkisins.

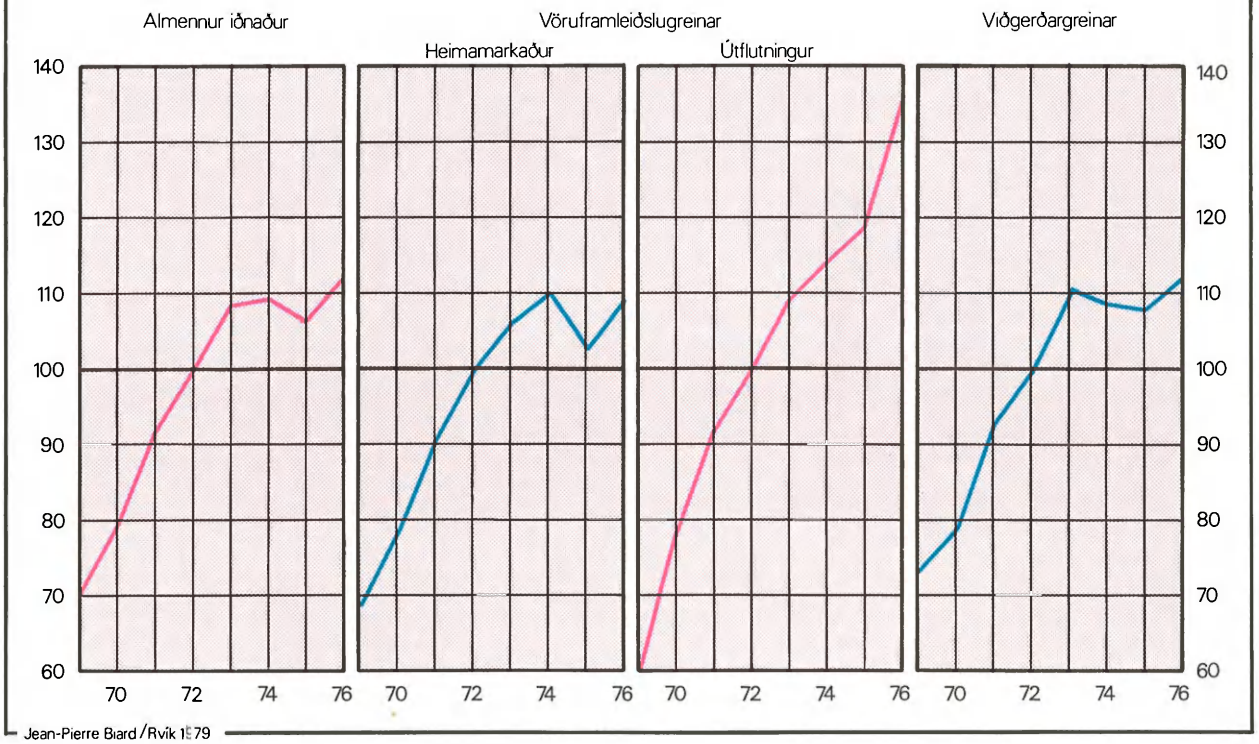
(2), Heimild: Þjóðhagsstofnun



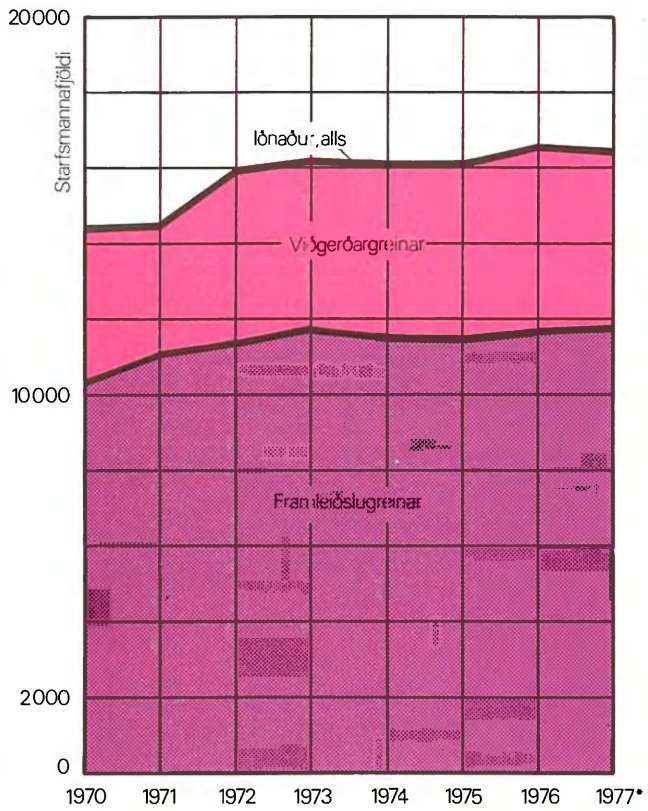
MAGNVÍSITÖLUR
IÐNAÐARFRAMLEIÐSLU / 1964-1976
(Vog skv. vinnsluverði 1970)
Undanskilið : fiskiðnaður

FRAMLEIÐSLUVERÐMÆTI
EINSTAKRA IÐNGREINA 1976
Undanskilið : fiskiðn., slátrun og kjötiðn.

HELSTU AFKOMUSTÆRÐIR IÐNAÐAR / 1969-1976
Undanskilið : fiskiðn., mjólkuriðn., slátur- og kjötiðn., niðursuðuiðn., álframl. og framleiðsla áfengis og tóbaks
Heimild: Þjóðhagstofnun



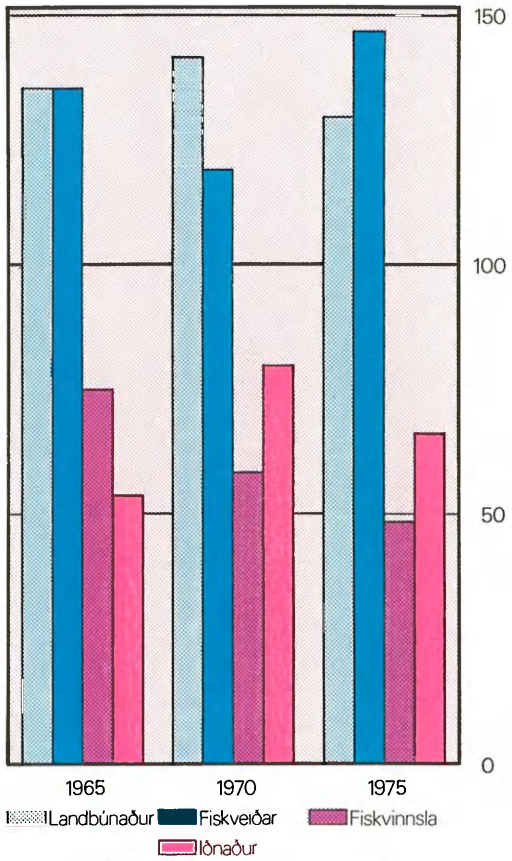
Jean-Pierre Biard / Rvík 1979



ÞRÓUN VINNUAFLS Í IÐNAÐI / 1970-1977

Heimild: Iðnaðarstefnur. Álit samstarfsnefndar um iðnþróun

* Bráðabirgðatölur

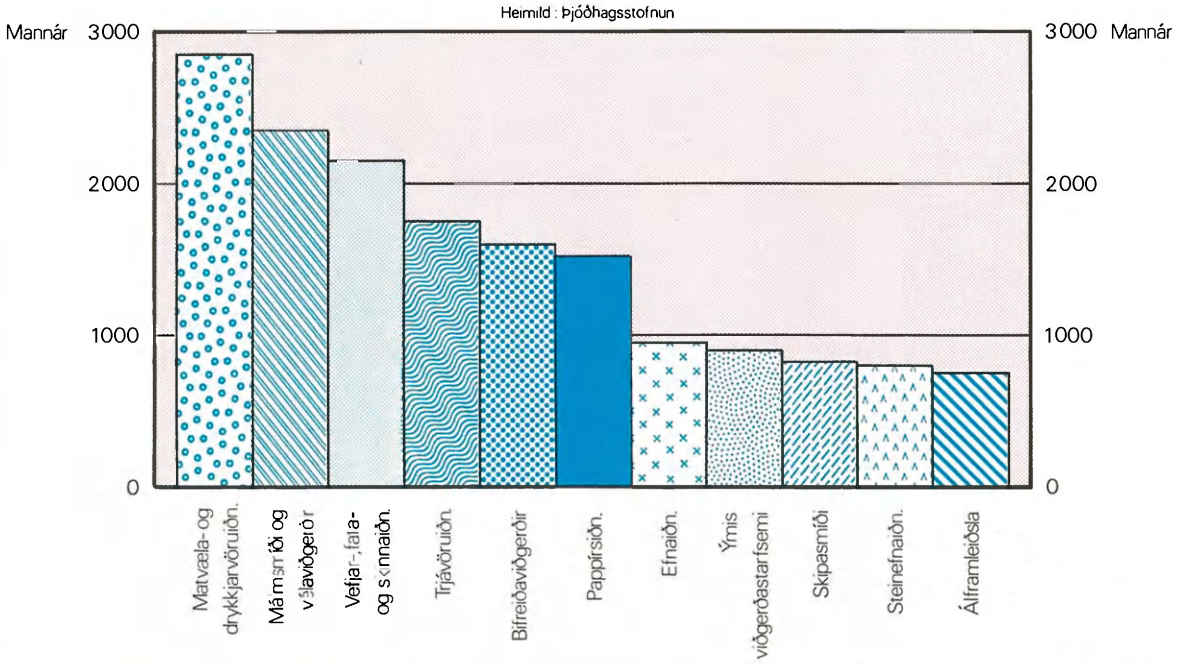


FJÁRMUNIR Á MANN EFTIR FRAMLEIÐSLUGREINUM

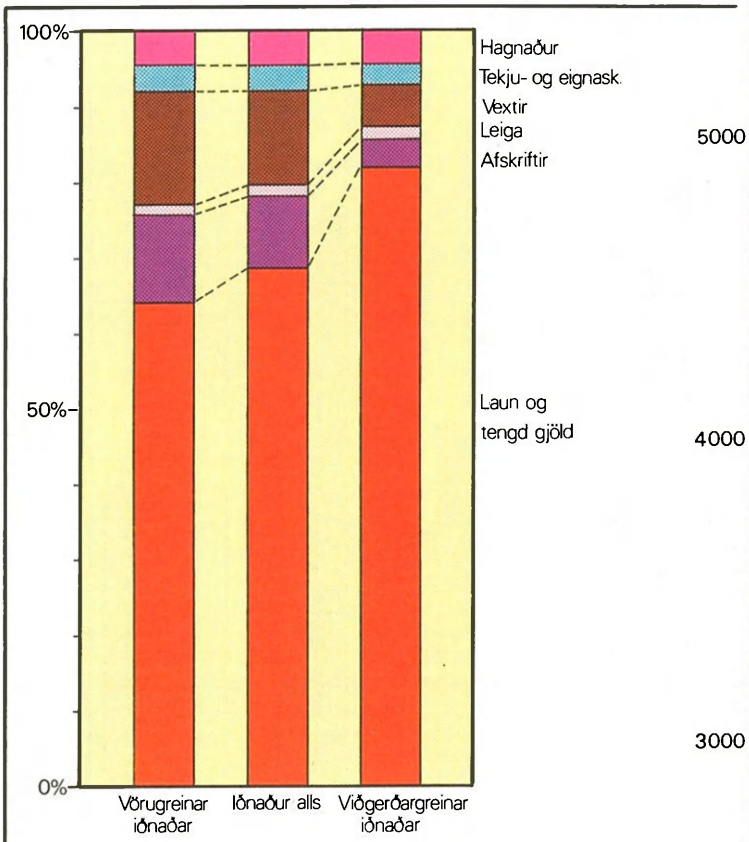
Heimild: Framkvæmdastofnun ríkisins

VINNUAFL Í IÐNAÐI EFTIR GREINUM / 1976

Heimild: Þjóðhagsstofnun



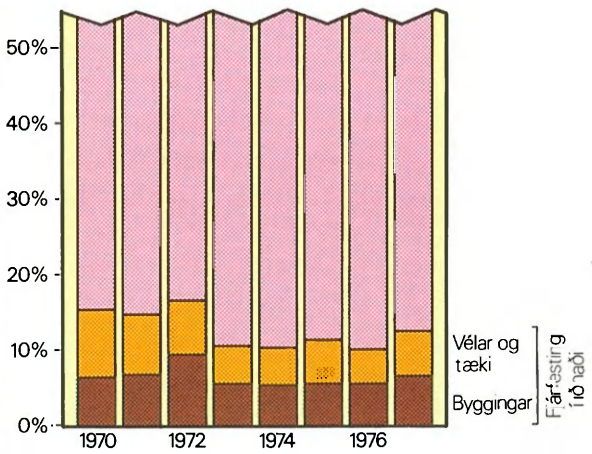
Jean-Pierre Biard / Rvík 1979

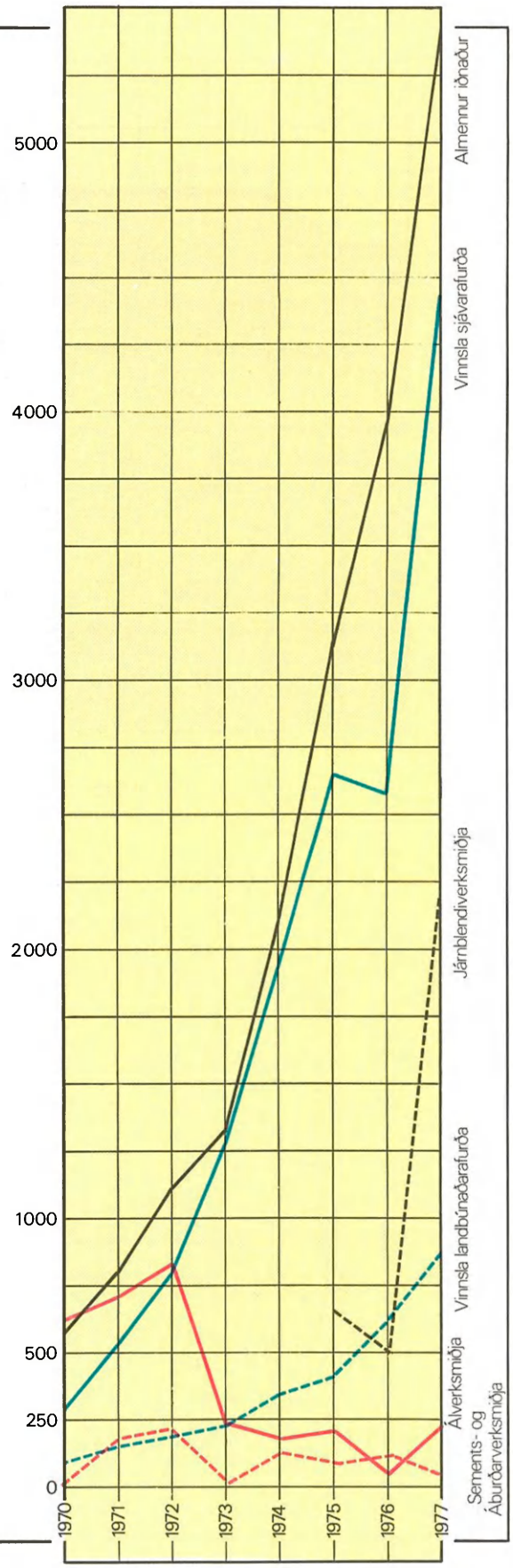


SKIPTING VINNSLUVIRÐIS
Í IÐNAÐI 1976
Heimild: Þjóðhagsstofnun

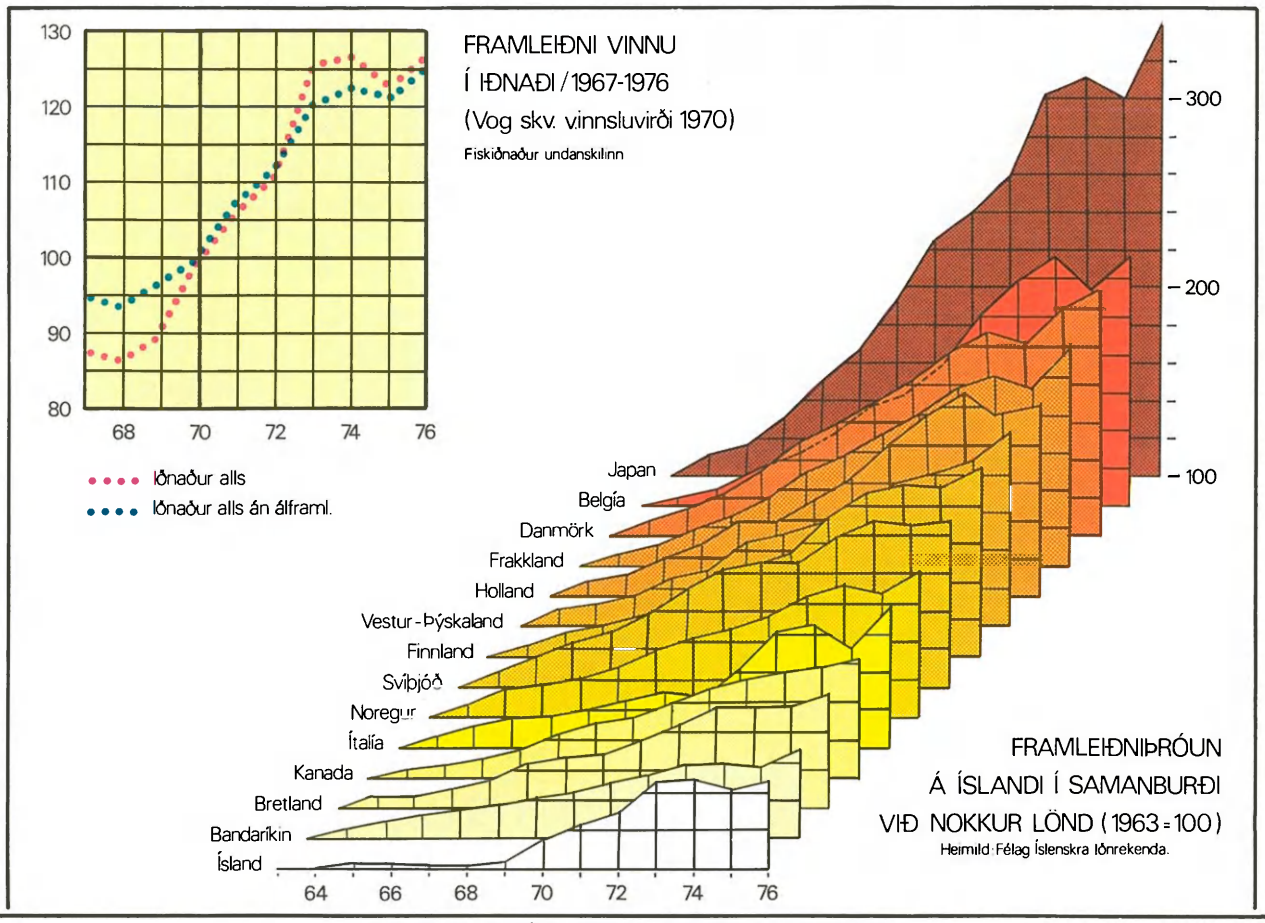
SUNDURLIÐUN FJÁRFESTINGAR
Í IÐNAÐI / 1970-1977
(Millj. kr Verðlag hvers árs)

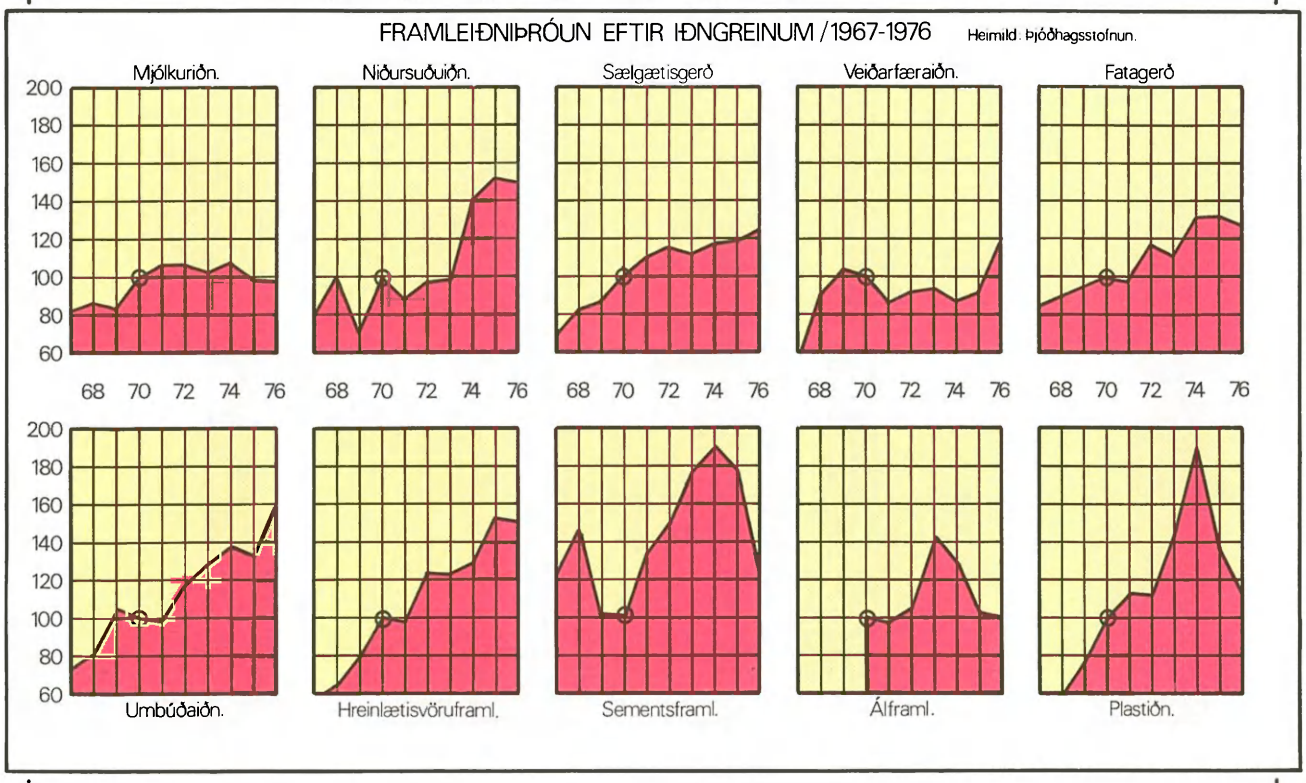
FJÁRFESTING Í IÐNAÐI / 1970-1977
Heimild: Félag Íslenskra lönrekenda



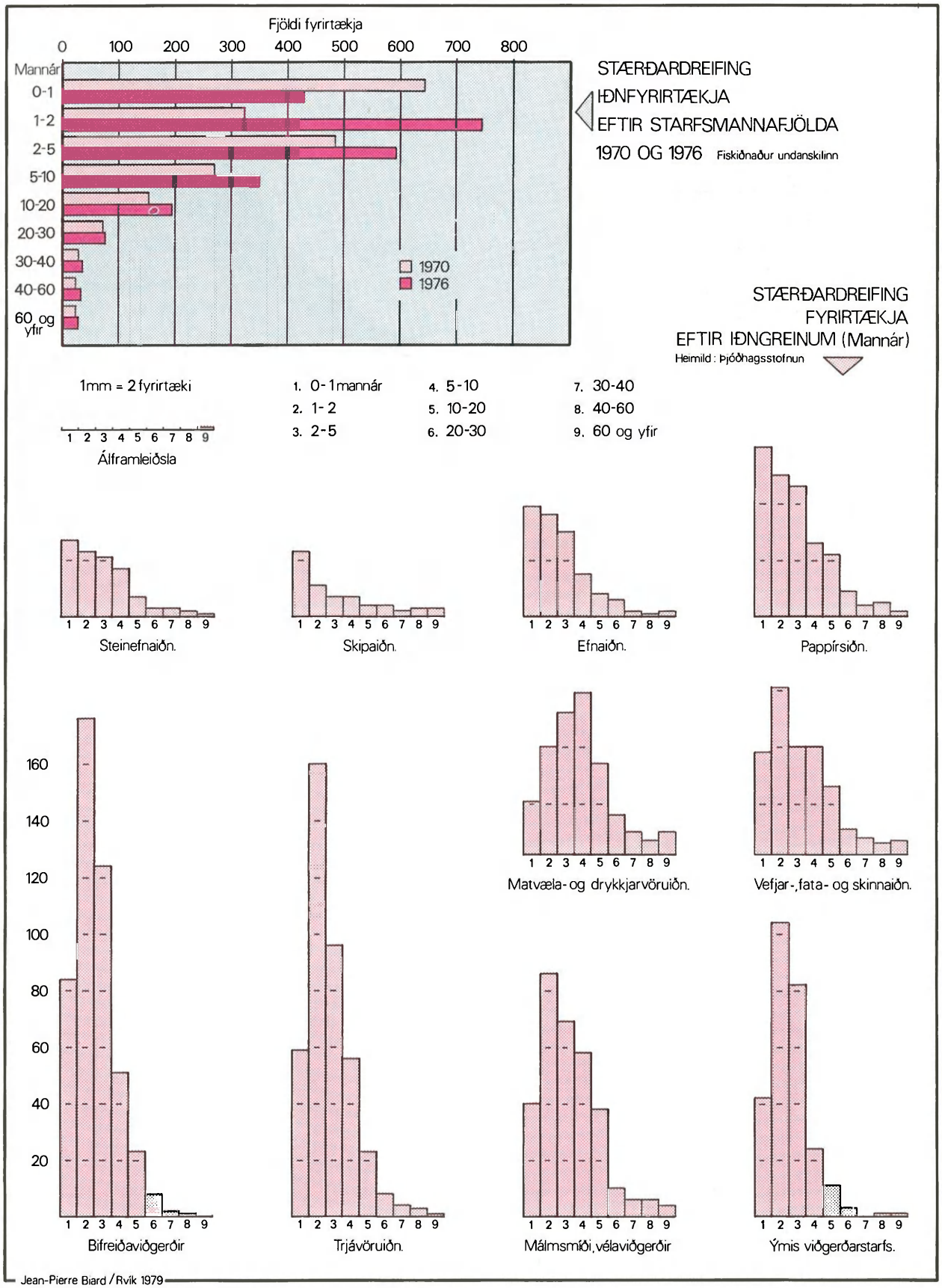


Jean-Pierre Biard / Rvík 1979

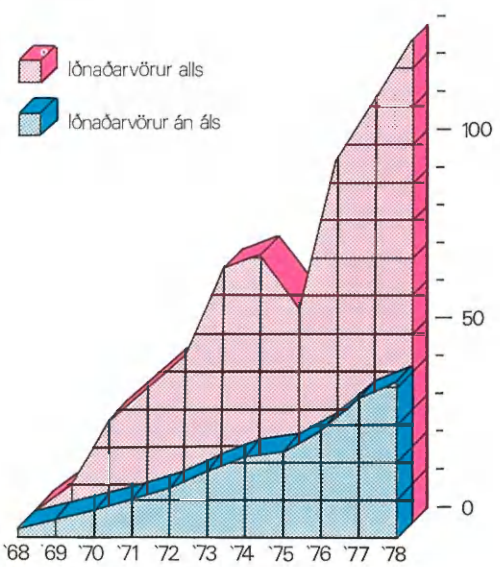


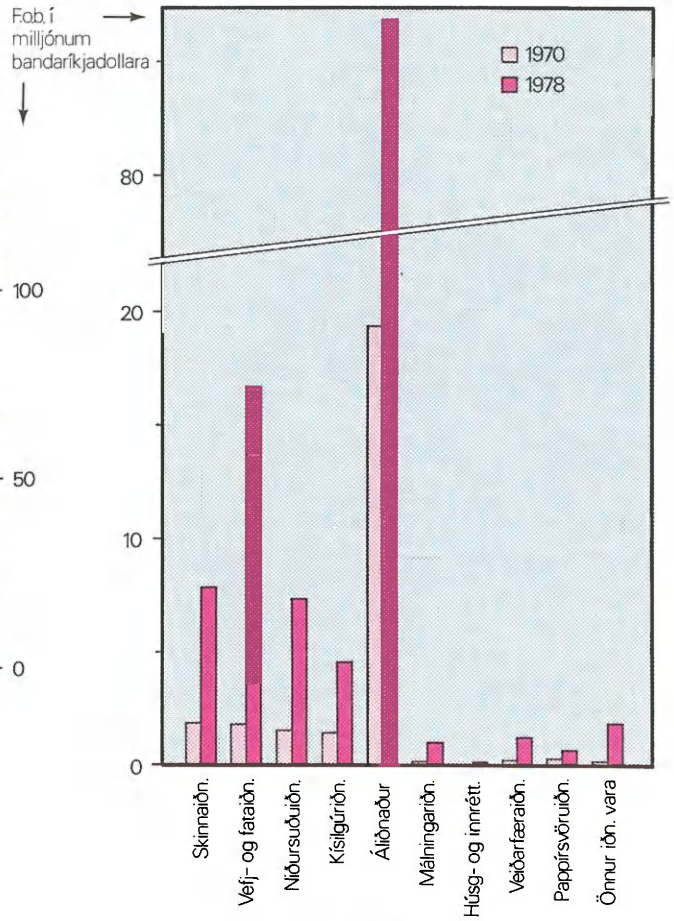


Jean-Pierre Biard / Rvík 1979


Fjöldi fyrirtækja
0 100 200 300 400 500 600 700 800
Mannár
0-1
1-2
2-5
5-10
10-20
20-30
30-40
40-60
60 og yfir
1970
1976
STÆRÐARDREIFING
IÐNFYRIRTÆKJA
EFTIR STARFSMANNAFJÖLDA
1970 OG 1976 Fiskiðnaður undanskilinn
STÆRÐARDREIFING
FYRIRTÆKJA
EFTIR IÐNGREINUM (Mannár)
Heimild: Þjóðhagsstofnun
1mm = 2 fyrirtæki
1. 0-1 mannár
2. 1-2
3. 2-5
4. 5-10
5. 10-20
6. 20-30
7. 30-40
8. 40-60
9. 60 og yfir
Álframleiðsla
Steinefnaiðn.
Skipaiðn.
Efnaiðn.
Pappírsiðn.
Matvæla- og drykkjarvöruiðn.
Vefjar-, fata- og skinnaiðn.
Bifreiðaviðgerðir
Trjávöruiðn.
Málmsmíði, vélaviðgerðir
Ýmis viðgerðarstarfs.
Jean-Pierre Biard / Rvík 1979

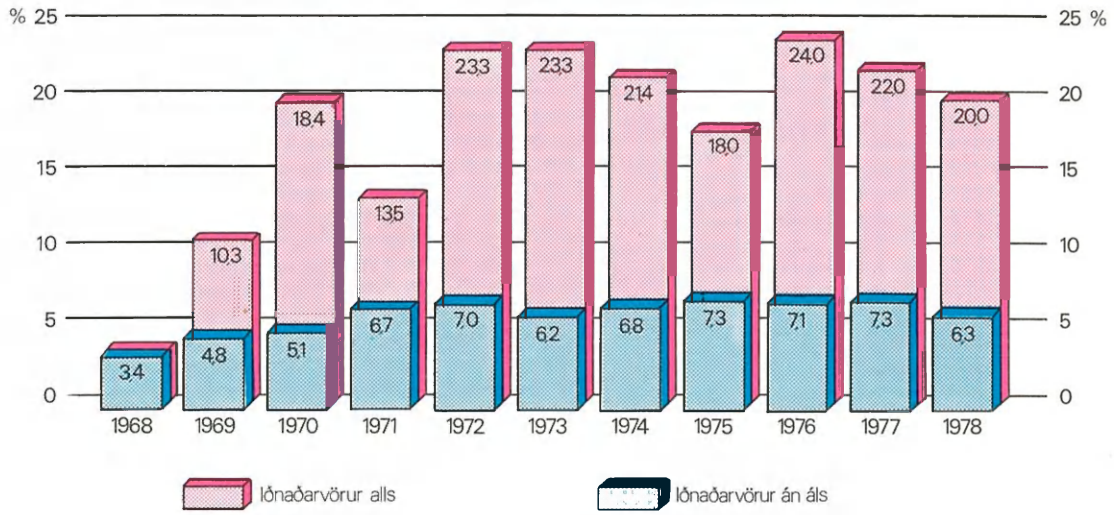
ÞRÓUN IÐNAÐARVÖRUÚTFLUTNINGS 1968-1978





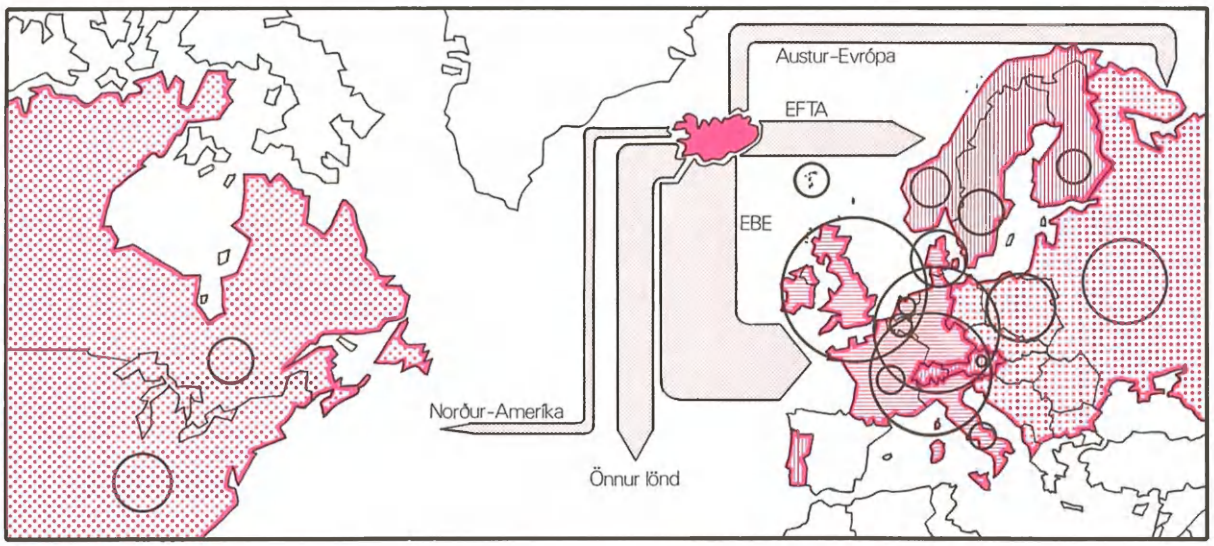
ÚTFLUTTAR IÐNAÐARVÖRUR EFTIR VÖRUFLOKKUM / 1970 OG 1978

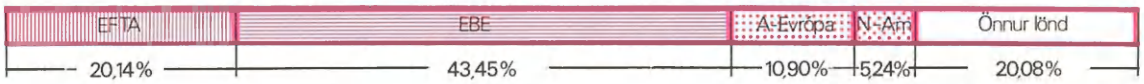
HLUTUR IÐNAÐARFRAMLEIÐSLU Í HEILDARÚTFLUTNINGI / 1968-1978

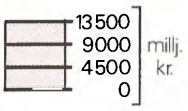


Jean-Pierre Biard / Rvík 1979

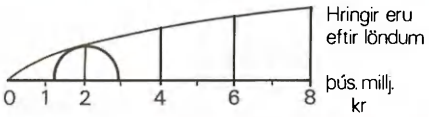
Heimildir: Hagstofa Íslands, Útflutningsmiðstöð iðnaðarins og Félag Íslenskra lönrekenda.

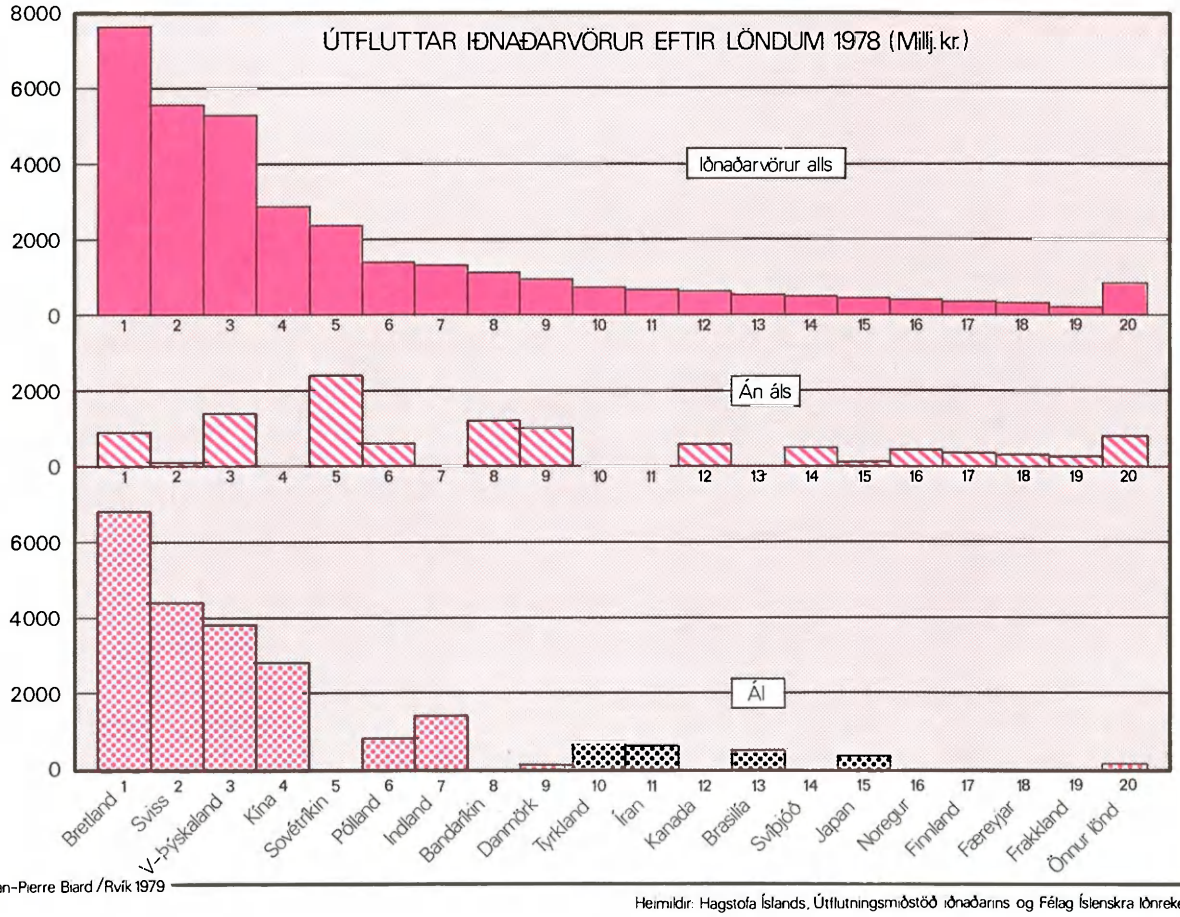






ÚTFLUTTAR IÐNAÐARVÖRUR
EFTIR MARKAÐSSVÆÐUM 1978





Jean-Pierre Biard / Rvík 1979

Heimildir: Hagstofa Íslands, Útflutningsmiðstöð iðnaðarins og Félag Íslenskra lönrekenda.