

Guðmundur Jónsson
Hagþróun Íslands í 50 ár

Erindi haldið á ársfundi Seðlabanka Íslands í tilefni af 50 ára starfsafmæli hans, 7. apríl 2011

Góðir gestir!

Til þess að gera okkur í hugarlund þær breytingar sem orðið hafa á efnahag Íslendinga á starfsævi Seðlabanka Íslands skulum við hverfa snöggvast aftur til ársins 1961 og skoða hvernig umhorfs var í íslensku atvinnulífi. Þótt afkoma landsmanna byggðist enn að stórum hluta á fiskveiðum og landbúnaði, eins og verið hafði um aldir, voru lífskjör hér ekki síðri en í ríkum, þróuðum iðnaðarlöndum (3. glæra). Sjávarútvegur hafði allt frá lokum 19. aldar verið í fararbroddi þeirra efnahagsframfara sem skópu Íslendingum góð lífsskilyrði, en þar hjálpuðust að gjöfufiskimið, tækni vélaaldar, miklar fjárfestingar og óheyrulega langur vinnutími almennings. Sjávarútvegur bar höfuð og herðar yfir aðra atvinnuvegi í gjaldeyrisöflun og námu fiskafurðir jafnan um 90% af verðmæti útflutnings. Og nú var sjávarútvegurinn á þröskuldi nýrra tíma því síldarævintýrið var hafið og átti eftir að færa landsmönnum mikla hagsæld á næstu árum.

Nýrri efnahagsstefnu, viðreisnaráætlunni, hafði verið hrundið í framkvæmd ári fyrir í því skyni að binda enda á viðvarandi greiðsluhalla við útlönd, skrá gengi út frá raunhæfum forsendum og afnema innflutningshöft. Millifærslukerfið sem verið hafði við lýði áratuginn á undan var ein flóknasta hagstjórnarsmíð í Vestur-Evrópu á árunum eftir stríð enda áttu erlendir efnahagsráðgjafar sem hingað komu erfitt með að botna í kerfinu. Margt annað kom þeim spánskt fyrir sjónir, t.d. allir amerísku bílarnir á götum Reykjavíkur, að helmingur fjárfestinga færi í landbúnað og húsbyggingar, að jafnvel fátækari stéttir landsins væru tiltölulega vel settar.

Hvaða hugtak lýsir best gerð efnahagslífsins á Íslandi um 1960? Iðnaðarþjóðfélag hefur gjarnan verið notað um þá þjóðfélagsgerð sem óx fram í Evrópu á 20. öldinni, en orðið situr frekar illa í munni þegar Ísland á í hlut vegna þess að iðnaðurinn gegndi ekki forystuhlutverki í hagþróun og varð aldrei fjölmennasti atvinnuvegur þjóðarinnar eins og í víða annars staðar í Evrópu. Sjávarútvegshagkerfi er meira viðeigandi hugtak, en samt virðist það hálfgerð tímasekkja þegar atvinnuskiptingin árið 1960 er skoðuð, því þjónustugreinar voru orðnar fjölmennasti geiri atvinnulífsins með tæplega helming mannaflans á sínum snærum (4. glæra). Hin „hljóðláta atvinnubylting“ sem fólst í hægfare breytingu úr iðnaðarþjóðfélagi yfir í

Þjónustusamfélag setti mark sitt á efnahagsþróun Íslands eins og annarra Evrópulanda á seinni hluta 20. aldar. Með nokkrum rétti má segja að Íslendingar hafi sleppt iðnaðarstiginu og stokkið beint úr frumvinnslusamfélagi yfir í þjónustusamfélag. Um aldamótin voru 70% Íslendinga starfandi við þjónustugreinar.

Það voru ekki síst konur sem fylltu hin nýju þjónustustörf, á skrifstofum, í verslunum, fræðslustofnunum og heilbrigðiskerfinu. Í atvinnulífinu höfðu karlar verið ráðandi en á sjöunda áratugnum var öld húsmóðurinnar að renna sitt skeið á enda og giftar konur streymdu út á vinnumarkaðinn í stríðum straumum. Svo hröð var þróunin að um 1980 var atvinnuþátttaka kvenna orðin meiri en annars staðar á Norðurlöndum og þar með hafði Ísland skipað sér í hóp þeirra ríkja sem mesta atvinnuþátttöku kvenna höfðu.

Það er ekki tilviljun að um það leyti sem Seðlabanki Íslands var stofnaður tóku íslensk efnahagsmál nýja stefnu sem mótaði mjög hagþróun næstu áratuga. Aðskilnaður Seðlabankans frá Landsbankanum árið 1961 var liður í víðtækum efnahagsaðgerðum viðreisnarstjórnarinnar sem miðuðu að því að koma hagstjórn á Íslandi í svipað horf og í Evrópu. Um áratugaskeið hafði stefna Íslands í utanríkiviðskiptum einkennst af háu gengi íslensku krónunnar, höftum á innflutning og miklum útflutningsbótum. Pólítísk valdahlutföll breyttust eftir kosningar 1959 og var þá blaðinu snúið við, ný efnahagsstefna tekin upp með stórkostlegri gengisfellingu, afnámi útflutningsbóta og auknu frjálsræði í innflutningi. Það eru einkum þrír þættir í kerfisbreytingu viðreisnarstjórnarinnar sem höfðu, að ég hygg, varanleg áhrif á hagþróun og hagstjórn og eru raunar enn stóru málin í efnahagslífi í dag.

Í fyrsta lagi miðuðu viðreisnaraðgerðin að því að opna hagkerfið, draga úr viðskiptahömlum við útlönd og efla efnahagssamvinnu við Vestur-Evrópu. Á þennan hátt mörkuðu þær upphafið að **alþjóðavæðingunni** sem átti eftir að einkenna hagþróun á síðustu áratugum aldarinnar. (5. glæra) Í þessari fyrstu bylgju alþjóðavæðingar var útflutningsatvinnuvegum komið á heilbrigðari grundvöll og magntakmarkanir á innflutning smám saman afnumdar.

Næsta bylgja alþjóðvæðingarinnar reis með aðild Íslands að EFTA árið 1970 og samningum við Efnahagsbandalag Evrópu 1972, en þar með gerðust Íslendingar fullgildir þátttakendur í samvinnu Evrópuríkja um viðskiptamál. Samningarnir veittu Íslandi greiðari aðgang að mörkuðum Evrópu og opnuðu jafnframt landið fyrir iðnvarningi þaðan, neytendum til mikilla hagsbóta. Margar iðngreinar, þar á meðal húsgagnaiðnaðurinn,

málningavöruframleiðsla og gosdrykkja- og sælgætisframleiðsla, sem þrífist höfðu undir tollvernd undanfarna áratugi stóðust illa samkeppni við innfluttar iðnaðarvörur og vesluðust upp. Hér var á ferðinni svipuð þróun og hófst í Evrópu einum til tveimur áratugum fyrr að gamlar iðnaðargreinar hopuðu undan samkeppni frá fjarlægari löndum.

Þriðja bylgja hnattvæðingarinnar hófst með aðlögun atvinnulífs að Evrópulöggjöf um 1990 og reis hún hæst með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið 1994. Samningurinn fól í sér nána samlögun Íslands að efnahagslífi Evrópulanda og gagnkvæman og óheftan aðgang einstaklinga og fyrirtækja að innri markaði Evrópusambandsins á þeim sviðum sem féllu undir samninginn. Sú staðreynd að Ísland var orðið hluti af sameiginlegum evrópskum markaði hlaut að hafa víðtæk áhrif á íslenskt samfélag og efnahagslíf enda Evrópusambandið mikilvægasta viðskiptasvæði Íslands. Áhrifin voru m.a. þau að vægi útflutnings til EES-ríkja jókst en vægi innflutnings þaðan minnkaði. Annars er athyglisvert hve litlar rannsóknir hafa verið gerðar á raunverulegum efnahagsáhrifum samningsins á fyrirtæki og atvinnulíf almennt.

Eftir 1990 færðist alþjóðavæðingin í aukana eins og annars staðar og fór saman við róttæka markaðshyggju sem boðaði stóraukið frjálsræði í peninga- og verðlagsmálum, einkavæðingu, lága skatta og fjármálavæðingu efnahagslífsins. Fjármagnið fékk lykilstöðu í efnahagslífi og gengu stjórnvöld jafnvel með þann draum í maganum að komið yrði á fót alþjóðlegri fjármálamiðstöð á Íslandi. Íslenska alþjóðavæðingin gekk fremur út á útrás en innrás, þ.e. fjárfestingar fjáraflamanna í útlöndum fremur en erlenda fjárfestingu í landinu enda voru þær óheimilar í sjávarútvegi og orkulindum. Þannig hélt þjóðernissinnuð efnahagsstefna þrátt fyrir allt velli á lykilsviðum og átti örugglega sinn þátt í því að skapa jákvæð viðhorf gagnvart hinni séríslensku útgáfu af alþjóðavæðingunni.

Annar þáttur í viðreisnaraðgerðum sem hafði langtímaáhrif, og tengist náið alþjóðavæðingunni, var aukið **markaðsfrelsi** innanlands með áherslu á samkeppni og viðskiptafrelsi (6. glæra). Haftakerfið á árunum 1930–1960 náði ekki aðeins til utanríkisverslunar heldur einnig fjárfestinga og verðlags. Stjórnvöld hlutuðust til um verðlag með því að setja reglur um hámarksálagningu eða hámarksverð og beittu sér stundum fyrir almennri verðstöðvun. Afnám viðskiptahafta og aðrar aðgerðir viðreisnarstjórnar ýttu undir samkeppni en það var ekki fyrr en eftir 1980 að farið var að leysa verðlagshöftin að ráði, og þá ekki aðeins á vöru og þjónustu heldur einnig á fjármagni. Með samkeppnislögunum 1993, sem komu til vegna fyrirhugaðrar þátttöku Íslands í EES, varð frjáls verðlagning að reglu og

verðsamráð yfirleitt bannað. Einkavæðing ríkisfyrirtækja og frjálslyndari viðskiptalöggjöf sköpuðu skilyrði fyrir aukinni samkeppni og hagkvæmni í atvinnulífi en reynslan hefur þó verið misjöfn í þessu efni. Viðskiptasaga Íslands síðustu 20 ára sýnir að samkeppni og heilbrigðir viðskiptahættir eiga enn erfitt uppdráttar á mörgum sviðum atvinnulífs.

Þriðja nýjung viðreisnarstjórnarinnar var **stóriðjustefnan** og markaði hún upphafið að nýrri atvinnustefnu í landinu (7. glæra). Um áratugaskeið höfðu menn rætt um nauðsyn þess að auka fjölbreytni í útflutningsframleiðslu Íslendinga en orðið lítt ágengt. Nú ákvað ríkisstjórnin að koma upp orkufrekri stóriðju í þeim tilgangi að brjótast út úr einhæfninni, skjóta nýjum stoðum undir gjaldeyrisöflunina og draga úr sveiflum sem fylgdu sjávarútveginum. Áföllin í sjávarútvegi 1967–1968 hertu menn enn frekar í þeim ásetningi. Útflutningur á áli hófst 1969 og tíu árum síðar bættist kísiljárn við. Mikill ágreiningur var um þessa iðnþróunarleið en þegar komið var fram á níunda áratuginn færði hnignun þorskveiðanna mönnum heim sanninn um að knýjandi nauðsyn væri á að finna nýjar framleiðsluvörur til útflutnings til að hægt væri að halda uppi lífskjörum. Ekki bætti úr skák að iðnaðurinn átti í vök að verjast vegna aukinnar erlendrar samkeppni og óhagstæðs efnahagsumhverfis. Sú stefna varð ofaná að halda áfram að efla orkufreka stóriðju en óhagstæð ytri skilyrði urðu til þess að hún komst ekki í framkvæmd fyrr en undir lok aldarinnar með stækkun verksmiðjunnar í Straumsvík og nýju álveri á Grundartanga. Með byggingu Kárahnjúkavirkjunar og álvers í Reyðarfirði á árunum 2003–2007 náði stóriðjustefnan nýjum hæðum.

Margir höfðu efasemdir um stóriðja yrði gerð að meginstoð atvinnulífsins. Þar með væri farið úr einni hráefnaútgærd í aðra með þeirri einhæfni og sveiflum sem slíkri hagþróun fylgdi. Álframleiðsla væri enn síður til þess fallin en sjávarútvegur að örva hagþróun, geta af sér ný störf. Valkosturinn í hugum margra var efling annars konar iðnaðarútflutnings enda gaf hagþróun tíunda áratugarins fyrirheit um vaxtarmöguleika hans. Atvinnulíf varð fjölbreyttara og nú gerðist það í fyrsta skipti að helsti drifkrafturinn í hagvexti var ekki útflutningur sjávarafurða heldur þjónusta og iðnaðarframleiðsla (8. glæra). Fyrirtæki sem fluttu út vörur tengdar sjávarútvegi uxu hröðum skrefum en mestar vonir voru bundnar við „hátækni-iðnaðinn“ svonefnda sem valkost við stóriðjuna, atvinnustarfsemi sem byggðist á þróaðri tækni, menntuðu vinnuafli, rannsóknnum og vöruþróun. Eftir hraðan vöxt hátækni-iðnaðarins kom bakslag í hann eftir 2004 enda var þensla á vinnumarkaði, gengi krónunnar hátt og vextir háir. Enn á ný sýndi það sig hve róðurinn er þungur við að þoka

íslensku efnahagslífi úr hráefnaframleiðslu yfir í þekkingarhagkerfið. Árið 2008 urðu þau þáttaskil að útflutningstekjur af áli voru orðnar meiri en af sjávarafurðum, námu 30% af útflutningsverðmæti samanborið við 26% hlutdeild sjárafurða (9. glæra).

Þegar horft er um öxl er eðlilegt að spyrja hvaða efnahagslegum árangri Íslendingar hafa náð síðustu hálfa öldina. Því fer fjarri að hagþróun þessa tímabils sé saga óslitinna framfara og velsældar og er hrun fjármálakerfisins 2008 og efnahagskreppan sem sigldi í kjölfarið áminning um alaverlega veikleika í gerð hagkerfisins og pólitískri umgjörð þess. Rannsóknir sýna að Íslendingar hafa lengi búið við meiri hagsveiflur en flest önnur Evrópulönd (10. glæra). Síðan 1950 trónir Ísland á toppnum yfir óstöðugustu hagkerfi Vestur-Evrópu. Nokkuð dró úr hagsveiflum á síðustu áratugum 20. aldar, en eftir aldamót kom þenslutíminn og síðan hrun fjármálakerfisins sem leiddi til mestu efnahagskreppu lýðveldistímans. Efnahagslegur óstöðugleiki verður ekki eingöngu rakinn til smæðar hagkerfisins, óstöðugra náttúruauðlinda og einhliða atvinnuþróunar, heldur einnig til efnahagsstefnu stjórnvalda sem hefur haft tilhneigingu til að ýta undir frekar en að draga úr sveiflum.

En því ber einnig að halda á lofti sem vel hefur tekist til með. Ein jákvæðasta breytingin í hagstjórn er útrýming óðaverðbólgunnar sem hér geisaði ákafast á árunum 1970–1985. Undir lok níunda áratugarins dró mjög úr verðbólgu vegna samdráttar í efnahagslífi og meiri gengisfestu krónunnar með þeim afleiðingum að árið 1990 mældist hún aðeins 14% og lækkaði enn frekar á næstu árum. Stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins nýttu sér tækifærið til að gera þjóðarsátt sem lagði grundvöllinn að stöðugra verðlagi og friðsamlegri samkiptum á vinnumarkaði en verið hafði um áratugaskeið.

Á flesta lífskjaramælikvarða hefur Íslendingum vegnað vel síðustu 50 árin (11. glæra). Þeir bera þrefalt meira úr bítum nú en árið 1960 sé miðað við landsframleiðslu á mann. Á Íslandi var landsframleiðsla nærri Evrópumeðaltalinu árið 1960 en árið 2000, rétt áður en góðærisbólán hófst, var Ísland komið vel yfir meðaltalið og taldist fimmta ríkasta land Evrópu (12. glæra). Á tveim tímabilum þessarar hálfu aldar varð einstaklega mikill hagvöxtur eins og myndritið sýnir, þ.e. frá því um 1975 til 1987 og aftur á fyrstu árum nýrrar aldar (13. glæra). Á fyrra tímabilinu byggðist hagvöxturinn á hraðri uppbyggingu sjávarútvegs í kjölfar útfærslu fiskveiðilögsögunnar svo og greiðari viðskiptum við Evrópuþjóðir; á hinu síðara að verulegu leyti á einkaneyslu, stórframkvæmdum tengdum stóriðju og þenslu fjármálakerfisins. „Íslenska efnahagsundrið“ í upphafi nýrrar aldar reyndist reist að verulegu leyti byggt á gífurlegri skuldasöfnun erlendis enda

var íslenski einkageirinn einn sá skuldsettasti á byggðu bóli. Nú þegar vísbendingar eru um að efnahagslífið sé farið að hjarna við er ástæða til að horfa fram á veginn – en við ættum fyrir alla muni að hafa sögulega reynslu okkar sem veganesti inn í framtíðina! Hún er áhrifamikil mót efni gegn alls konar oflæti samtíðarinnar.

Ég vil að lokum óska Seðlabanka Íslands og starfsfólki hans til hamingju með afmælið og allra heilla í þeim krefjandi verkefnum sem bíða hans.