

FJÁRMÁLATÍÐINDI

TÍMARIT UM EFNAHAGSMÁL

GEFID ÚT AF HAGFRÆDIDEILD
SEDLABANKA ÍSLANDS

ÁGUST — DESEMBER 1982

RITSTJÓRAR: JÓHANNES NORDAL
VALDIMAR KRISTINSSON

Vítahringur verðbólgunnar (forystugrein)	131
Atvinnuleysi samhliða verðbólgu eftir Ólaf K. Ólafs	135
Ákvarðanataka stjórnámamanna eftir Ingólf Skúlason	172
Samgöngur og ferðamál eftir Valdimar Kristinsson	189
Erlend lán 1981 eftir Jakob Gunnarsson	204
Verðbólga í Ungverjalandi og gagnaðgerðir á árunum 1945—46 eftir Zsuzsönnu Fluck	217

ÍSAFOLDARPRENTSMÍÐJA HF.

Vítahringur verðbólgunnar

I.

Á því ári, sem nú er að líða, hefur mjög þrengt að þjóðarbúskap Íslendinga, útflutningsstekjur minnkað verulega og dregið úr þjóðarframleiðslu. Lítil breyting hefur orðið á útgjöldum þjóðarinnar til neyzlu og fjárfestingar, svo að samdráttur framleiðslu og gjaldeyristekna hefur komið fram með fullum þunga í stórauknum viðskiptahalla við útlönd, sem fjármagnaður hefur verið með skuldasöfnun erlendis og rýrnun gjalddeyrisforðans. Útlit er nú fyrir, að viðskiptahallinn á þessu ári fari fram úr 10% af þjóðarframleiðslu, sem jafngildir því, að Íslendingar verði að sökja tíundu hverja krónu, sem þeir eyða, til útlanda með því að auka erlendar skuldir sínar umfram gjaldeyriseign. Horfurnar fyrir næsta ár eru ekki heldur uppörvandi. Ekki er útlit fyrir neinn teljandi bata í efnahagsþróun erlendis, er geti orðið þjóðarbúskap Íslendinga til hagsbóta, og tvísýnt er um útflutningsframleiðslu vegna ástands fiskistofna.

Á undanförnum mánuðum hafa ýmsar ráðstafanir í gengismálum, kaupgjaldsmálum og peningamálum verið gerðar til þess að hamla gegn vaxandi jafnvægisleysi í þjóðarbúskapnum. Engu að síður er útlit

fyrir mjög mikinn viðskiptahalla á næsta ári, e.t.v. litlu minni en í ár, nema mun meira verði að gert.

Þegar þengir að þjóðarbúskapnum og vandamálín hrannast að með þeim hætti, sem hér hefur verið lýst, leiðir það af sjálfu sér, að örðugra reynist að sætta andstæð hagsmunasjónarmið og ná samtímis þeim efnahagslegu markmiðum, sem menn vilja keppa að. Í stað þess að horfast í augu við vandann í heild sinni taka menn það gjarnan til bragðs að stýra undan öldunni og reyna að forðast áföll með því að bregðast við vandamálunum hverju á fetur öðru. Þótt slík viðleitni sé vissulega betri en engin og geti nokkru bjargað í bili, er hætt við, að menn hreki fljótlega af leið, missi sjónar af meginmarkmiðunum og nýtt ólag riði yfir jafnskjótt og hinu fyrra sleppir. Öllu þessu má finna stað í efnahagsþróuninni hér á landi að undanförnu.

II.

Á árinu 1980 var meginmarkmið stefnunnar í efnahagsmálum að draga úr verðbólgu, en tryggja jafnframt fulla atvinnu og sæmilegt jafnvægi í viðskiptum við önnur

lönd. Auk skerðingar verðbóta á laun snemma á árinu var hjöðnun verðbólgu á árinu 1981 einkum að þakka mikilli aðhaldssemi í gengismálum og hertu verðlagseftirliti. Á hinn bóginn var haldið uppi háu eftirspurnar- og atvinnustigi með miklum erlendum lántökum. Þegar fór að síga á síðara helming ársins, fóru mótsagnir þessarar efnahagsstefnu að koma fram. Versnandi afkoma atvinnuveganna vegna óhagstæðs gengis og verðlagshafsta gróf undan trausti og jók eftirspurn eftir útlánum. Jafnframt varð þessi þróun ásamt mikilli notkun á erlendu lánsfé þess valdandi, að eftirspurn eftir innflutningi fór ört vaxandi og um leið viðskiptahallinn við útlönd.

Um síðastliðin áramót var svo komið, að ekki var um annað að ræða en framkvæma verulega gengislækkun til þess að jafna það misvægi, sem myndazt hafði bæði í afkomu atvinnuveganna og viðskiptajöfnuði. Þótt það væri ekki með öllu ljóst á þeim tíma, reyndist hér um að ræða meiri háttar stefnubreytingu í gengismálum. Í stað þess aðhalds, sem beitt hafði verið á árinu 1981, hefur gengisskráningin á þessu ári verið notuð sem megintæki til þess að tryggja samkeppnisaðstöðu atvinnuveganna og hamla gegn vaxandi viðskiptahalla. Þegar mikill samdráttur fiskafla bættist við þau vanda-mál, sem fyrir voru, jókst þörfin fyrir gengisaðlögun enn að mun, enda hefur niðurstaðan orðið sú, að meðalgengi annarra gjaldmiðla gagnvart íslenzku krónunni er nú á síðasta mánuði ársins 1982 yfir 80% hærra en á sama tímabili fyrir ári, en gengi dollars hefur tvöfaldatz.

Þótt þessi stefnubreyting í gengismálum væri út af fyrir sig réttlætanleg með tilliti til afkomu atvinnuveganna og vaxandi viðskiptahalla, gekk hún í berhögg við þá fyrir-

ætlan stjórnvalda að draga úr verðbólgu. Vegna hinna vélgengu víxlhækkana kaupgjalds og verðlags, sem hér ráða ríkjum, hlaut örari lækkun gengisins fljóttlega að koma fram í vaxandi verðbólguhraða, jafnframt því sem ávinningur gengisbreytinganna fyrir atvinnuvegina hefur svo til jafnóðum orðið að engu vegna síhækkanði innlends framleiðslukostnaðar. Þær tilraunir, sem gerðar hafa verið á árinu til að hamla gegn þessari þróun með skerðingu verðbóta, hafa verið of léttvægar og komið of seint til þess að koma í veg fyrir ört vaxandi verðbólgu eða tryggja varanlegan árangur þeirra aðgerða, sem átt hafa að rétta við afkomu atvinnuveganna.

Atburðarásin á þessu ári er enn eitt dæmi um það, hvílikum vandkvæðum stjórn efnahagsmála er bundin, þegar saman fer mikil verðbólga og viðtæk visitolubinding tekna og verðlags. Við slíkar aðstæður hafa efnahagsaðgerðir, svo sem skattahækkanir eða gengisbreytingar, sem gerðar eru í þeim tilgangi að draga úr útgjöldum eða færa til fjármuni innan hagkerfisins, fyrst og fremst áhrif til aukinnar verðbólgu, en leysa hinn raunverulega vanda aðeins um skamma hrið. Af þessu leiðir, að mikil tilhneiting hefur verið til þess að fresta í lengstu lög óumflýjanlegum aðgerðum til þess að leiðréttu misvægi í þjóðarbúskapnum vegna þess, að allar lausnir virðast hafa í för með sér aukna verðbólgu. Hitt er þó jafnljóst, að frestun slikra aðgerða er til þess eins fallin að gera illt verra, þar sem hún leiðir óhjákvæmilega til rekstrarörðugleika atvinnuveganna og aukins viðskiptahalla og eykur þannig enn á efnahagsvandann, þegar til lengdar lætur. Að óbreyttu verðbótakerfi launa virðast stjórnvöld við slíkar aðstæður yfirleitt ekki eiga nema tveggja kosta völd, sem hvorugur er

góður: annaðhvort að leiðrétt gengið nægilega til að tryggja samkeppnishæfni atvinnuveganna, þótt því fylgi vaxandi verðbólga, ellegar reyna að halda verðlagsþróuninni í skefjum með gengisaðhaldi, en uppskera í staðinn hallarekstur, gjaldeyrisútstreymi og jafnvel atvinnubrest.

III.

Eina leiðin út úr þessari sjálfheldu hlýtur að felast í einhvers konar breytingum á vísitölukerfinu, er geri stjórnvöldum kleift að leiðrétt gengi og gera aðrar ráðstafanir í þjóðarbúskapnum, án þess að það hafi í förl með sér víxlhækkanir verðlags og launa, sem jafnskjótt eyða áhrifum þeirra. Það er því ekki að undra, þótt umræður um skerðingu verðbóta og endurskoðun vísitölukerfisins hafi verið ofarlega á baugi að undanförnu.

Sízt skal hér dregin í efa nauðsyn þess að draga úr víxlverkunum verðlags og launa með skerðingu verðbóta né heldur að œski-legt sé að endurskoða verðbótakerfið með lengingu verðbótatímabila og á annan hátt. Hitt er svo annað mál, hvort ekki sé nauðsynlegt að ganga miklu lengra og stefna beinlínis að afnámi þess víxlvirka verðbótakerfis, sem íslenzkur þjóðarbúskapur er nú trölliðinn af. Tilraunir stjórnvalda til að draga úr virkni verðbótakerfisins með tímabundnum skerðingum eða föstum frádráttarliðum hafa því miður ekki reynzt árangursríkar á undanförfnum árum.

Síðan hinir afdrifaríku launasamningar voru gerðir árið 1977, en þá var að nýju tekin upp full vísitölubinding launa í kjölfar mjög mikillar kauphækkanar, hefur hver ríkistjórnin af annarri leitað við að draga úr víxlhækkanum með einhvers konar skerðingu verðbóta. Þótt nokkur árangur hafi stundum náðst til lækkunar verðbólgu með þessum

hætti, hefur hann aldrei staðið nema um skamma hríð, eins og sést af því, að á síðustu fimm árum hefur verðbólguhraðinn verið yfir 50% að meðaltali á ári og aldrei farið niður fyrir 40%. Eftir tímabundinn árangur á síðastliðnu ári er enn svo komið, að verðbólguhraðinn er orðinn um eða yfir 60% og lítið útlit fyrir teljandi bata á næsta ári, eins og nú horfir. Jafnframt hefur jafnt og þétt dregið úr verðbólgu í flestum þeim löndum, sem Íslendingar eiga skipti við, og hefur sjaldan eða aldrei verið meiri munur en nú á verðbólguhugmyndum hér á landi og í nágrannalöndum.

Sú spurning hlýtur því að gerast sífellt áleitnari, hvort það sé ekki að verða Íslendingum lífsnauðsyn að brjótast út úr vítahring verðbólguunnar með því m. a. að afnema með öllu hið vélgenga verðbótakerfi launa og verðlags, sem hér hefur verið við lýði í meira eða minna mæli um áratuga skeið.

IV.

Þess er þó varla að vænta, að róttæk stefnubreyting verði í þessum efnum fyrr en allur almenningur í landinu gerir sér grein fyrir því, hversu mikill dragbítur verðbólgan er á heilbrigða efnhagsstjórn og framfarir í landinu. Enn virðast of margir trúa því, að verðbólgan sé eina leiðin til þess að tryggja fulla atvinnu, þótt henni sé nú fyrst og fremst halddið uppi með erlendum lántökum og aðhaldsleysi gagnvart óarðbærum atvinnurekstri. Einnig vilja margir geta efnazt á því að fá hagstæð lán, sem verðbólgan hjálpar þeim til að greiða. Hér er þó ekki um neinn þjóðhagslegan áviningning að ræða, heldur aðeins tækifæri fyrir þá, sem bezta aðstöðu hafa í þessu efni, til þess að hagnast á kostnað sparifjáreigenda og almenningssjóða. Er vafalaust, að launþegar fara al-

mennt með skarðan hlut frá þeim skiptum.

En jafnvel þótt menn viðurkenni nauðsyn bess að vinna bug á verðbólgunni, er eðlilegt að spyrja, hvort ekki sé betra að beina nú kröftunum að því að draga úr skuldasöfnuninni við útlönd og treysta grundvöll attvinnulífsins en láta verðbólguvandann bíða lausnar enn um sinn. Þar á móti má færa sterk rök fyrir því, að hin illvígla verðbólga er

einmitt meginorsök þeirrar sjálfheldu, sem stjórn efnahagsmála er komin í hér á landi. Aðeins með róttækri stefnubreytingu, er taki til allra þáttta efnahagskerfisins og hafi sæmilega stöðugt verðlag að markmiði, er líklegt, að unnt reynist að vinna bug á núverandi þrengingum og leggja grundvöll betri tíðar.

J.N.

Ólafur K. Ólafs:

Atvinnuleysi samhliða verðbólgu

Eftirfarandi grein er ritgerð til lokaprófs í Viðskiptadeild Háskóla Íslands vorið 1982.

I. Inngangur.

Frá lokum heimsstyrjaldarinnar síðari til ársins 1970 urðu miklar framfarir og hagvöxtur mikill í hinum iðnvædda heimi. Þetta stafaði meðal annars af endurbyggingu eftir styrjöldina, skjótum og útbreiddum tækniframförum, stöðugum birgðum af hráefnum og orku og auknum alþjóðlegum viðskiptum. Þessi vöxtur hefði ekki orðið, ef ekki hefði komið til jákvætt viðhorf ríkisstjórna, þ.e. stefnt var að fullri atvinnu og marghliða kerfi alþjóðlegra viðskipta var komið á.

En á 8. áratugnum varð breyting á og bæði atvinnuleysi og verðbólga urðu óþægilega mikil, og óstöðugleiki varð í efnahagsmálum. Í ljósi þessarar þróunar hefur trú almennings á getu stjórnvalda til að stjórna hagkerfinu minnkað.

Undanfarin ár hafa efnahagsvandamálin, mikið atvinnuleysi samhliða mikilli verðbólgu, orðið æ erfiðari viðfangs. Allt þar til í lok 7. áratugarins voru álitin vera skiptakjör („trade—off“) milli verðbólgu og atvinnuleysis, þ.e. hægt væri að koma á fullri atvinnu á kostnað hærra verðbólgu. Annars vegar og hins vegar stöðugu verðlagi á kostnað meira atvinnuleysis. En í lok 7. áratugarins komust menn að því, að sambandið milli verðbólgu og atvinnuleysis var mjög tak-

markað. Niðurstöður í hagrannsóknum hafa gefið til kynna, að þegar til langs tíma er litið, er ekkert slíkt samband til og atvinnuleysi og verðbólga hneigjast til að fara í sömu áttina og jafnvel á nákvæmlega sama tíma.

Sumir hafa álið, að vaxandi atvinnuleysi samhliða vaxandi verðbólgu marki endalok Phillips—kúrfunnar, sem gaf til kynna skiptakjör milli atvinnuleysis og verðbólgu.

Í flestum iðnríkjum í dag er bæði atvinnuleysis- og verðbólgu mjög hátt. Margar orsakir eru fyrir sliku ástandi, svo sem verðhækkanir á olíu, sveiflur í framleiðslu matvæla, rangar aðgerðir í peninga- og fjármálum, ófrjáls verð- og launamyndun og tiðar gengisbreytingar.

Í Bandaríkjunum eins og í ýmsum öðrum löndum hefur stefnan sveiflast milli þess að berjast við verðbólgunu, á meðan atvinnuleysi hefur aukist, og berjast við atvinnuleysisið, á meðan verðbólga hefur vaxið. Það var síðan ekki fyrr en á seinni hluta 8. áratugarins, að hófsamari aðgerðir hafa fengið hljómgrunn, sem leitast við að vinna bug á atvinnuleysi og verðbólgu samtímis.

Í þessari ritgerð minni er ætlunin að fjalla nánar um þessi tvö efnahagsvandamál, atvinnuleysi og verðbólgu, og það, sem tengist þeim.

Í upphafi er skýrt út, hvað verðbólga sé,

og gerð grein fyrir helstu kennungum um orsakir hennar. Síðan mun verða fjallað um Phillips—kúrfuna, en hún lýsir sambandinu milli atvinnuleysis og breytinga í peningalaunum eða verðbólgu. Þá eru og ræddar þær breytingar, er urðu á Phillips—kúrfunni í lok 7. áratugarins, mismunandi viðhorf til hennar og gagnrýni. Einnig er athugað, hvort þessi kúrfa eigi við íslenskar aðstæður.

„Atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ eða „stagflation“, eins og slíkt ástand er kallað á fræðimáli, er tekið fyrir á fræðilegan hátt, og orsakir fyrir slíku ástandi eru nefndar. Þar á eftir eru reifaðar hugsanlegar leiðir til úrbóta, þegar um er að ræða atvinnuleysi samhlíða verðbólgu.

„Atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ og viðeigandi aðgerðir í peninga- og skattamálum eru því næst teknar fyrir. Spurningunni, hvort launahækkun verði samhlíða skattahækkun, er velt fyrir sér.

Tekin eru fyrir vandamál við ákvörðun aðgerða í efnahagsmálum og samræmingu tækja og markmiða. Þar er rætt um nauðsyn þess, að réttar efnahagsaðgerðir séu valdar og viðeigandi hagstjórnartæki séu notuð við viðeigandi markmið. Að lokum er rædd til-laga Roberts Mundells, að sérhverju hagstjórnartæki sé beitt þar, sem það er áhrifarákast, þ.e. aðgerðir í peningamálum miðast við að hafa stöðugt verðlag og aðgerðir í skattamálum við að hafa fulla atvinnu.

Aðalkafli þessarar ritgerðar er um helstu efnahagsaðgerðir í Bandaríkjunum síðastliðin 12—14 ár, hverjar þær voru, að hverju var stefnt og hvort þær hafi reynst árangursríkar. Einnig er drepið á efnahagsstefnu Ronalds Reagans, núverandi forseta Bandaríkjanna, hvers megi af henni vænta, og helstu gagnrýni á hana. Í umfjölluninni um Bandaríkin er skotíð inn hugleïðingum um virkni ýmissa aðgerða, tækja og leiða í efnahagsmálum til lausnar vandamálum efnahagslífsins. Ennfremur verða ræddar orsakir fyrir verðhækkununum miklu 1973—1974 með tilliti til ytri og innlendra þátta og at-huguð viðbrögð á launamarkaði við verð-

bólgunni í Bandaríkjunum á 8. áratugnum.

„Atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ er ekki til staðar á Íslandi, og verður því ekki fjallað um efnið með tilliti til Íslands. Atvinnuleysi á Íslandi hefur oftast verið innan við 1%, en verðbólga hefur á hinn bóginn verið geysihá og eitt mesta vandamál, sem Íslendingar eiga við að glíma í dag. Líta má á verðbólgu á sinn hátt sem velferðartap eins og atvinnuleysi. Á mynd 20 sést mánaðarlegt verðbólgstig í % á Íslandi árin 1960—1981.

Í niðurlagi eru síðan ræddar helstu leiðir, sem í dag eru taldar líklegar til að vinna bug á þessum tvihöfða þursi, atvinnuleysi og verðbólgu.

Tölur innan hornklofa eiga við heimildaskrá.

II. Hvað er verðbólga?

Verðbólgu [19] má skilgreina sem sífellda og almenna hækkun á verðlagi. Hún gefur því til kynna stöðuga rýrnun á verðgildi peninga. Í nútímahagkerfi gegna peningar þrenns konar hlutverki: þeir eru mælieining, gjaldmiðill og geymir verðmæta. Verðbólga snertir alla þætti viðskipta- og efnahagslífs-ins og hefur því almenn og viðtæk áhrif.

Sumir hagfræðingar halda því fram, að verðbólga sé aðeins peningalegt fyrirbæri og henni valdi örari vöxtur peninga í umferð en svarar aukinni framleiðslu. Aðrir álita verðbólgu tengda aðstæðum í peningamálum og henni fylgi jafnan aukið peningamagn án þess þó að segja, að hún eigi upptök sín á sviði peningamála. Enn aðrir álita, að rætur verðbólgunnar sé að finna í félagslegum aðstæðum á vinnumarkaði og að verðlagið ráðist fyrst og fremst af ákvörðun peningalauna og innflutningsverðlagi auk útgjaldaákvvarðana hins opinbera.

Kenningum um orsakir verðbólgu er oft skipt eftir því, hvort áhersla er lögð á kostnadar-skýringar eða eftirspurnarskýringar á verðbreytingum. Þessi skipting er á margan hátt óljós og ófullnægjandi, því að með

henni er gert ráð fyrir, að hægt sé að skoða sérstaklega hvort heldur sem er eftirspurn eða framboð, bæði á vöru- og vinnumarkaði og einnig á peningamarkaði. Nokkrir annmarkar eru á þessari aðferð, því að eftirspurn umfram framboð getur stafað af breytingum á hvorum þætti markaðarins sem er. Einnig má benda á, að gagnverkun heildarframboðs og heildareftirspurnar er eitt af megineinkennum hagfræðikenninga á seinni árum.

III. Verðbólgukennningar.

Eitt frægasta hugtakið í peningamálahagfræði er magnjafnan („quantity equation“):

$$MV = nY$$

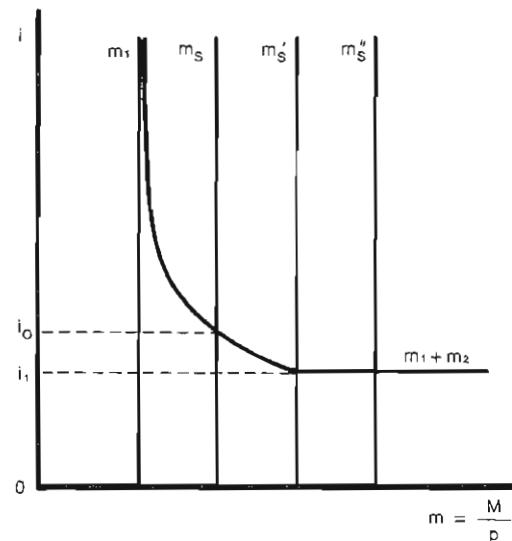
Jafnan er óefaður sannleikur, sem segir, að peningamagn (M) sinnum veltuhraði peninga við kaup á vörum og þjónustu (V) verði að vera jafnt og gildi peningatekna (pY), þar sem p er verðvísitala og Y eru rauntekjur, mældar á verði grunnárs.

Forsendan hefur stundum verið sú, að veltuhraðinn sé stöðugur, en það gefur til kynna, að eina ástæðan fyrir því, að fólk hafi peninga, sé að fjármagna daglegar greiðslur. Viðbótarpeningum sé ráðstafað strax til kaupa á arðbærum eignum. Samkvæmt þessum forsendum verður hér um að ræða hina frægu peningamagnskenningu („quantity theory“), þar sem aukning í peningaframboðinu hlýtur annað hvort að leiða til aukningar í rauntekjam eða til hækknunar verðlags eða til einhverrar samsetningar af þessu tvemnum.

J.M. Keynes [1] hafnaði þeirri forsendu, að veltuhraðinn væri stöðugur, er hann kom fram með hugmyndina um eftirspurn eftir peningum í spákaupmennskutilgangi. Hann áleit eftirspurn í viðskipta- og öryggistilgangi vera háða tekjum, en ekki sérstaklega vöxtum.

Áherslan á eignir sem ákvörðunarþátt eftirspurnar eftir peningum verður mest áberandi í skrifum „Chicago-skólangs“. Guð-spjall hans er nútíma peningamagnskenn- ingin („modern quantity theory“), og æðsti prestur hans er Milton Friedman. Kenningin álítur eftirspurn eftir peningum vera hluta af heildarvandamáli við ákvörðun eftirspurnar eftir öllum eignum.

Keynes bentí á mikilvægan möguleika, en hann er sá, að þegar mjög lágum vöxtum eru náð, þá mun frekari aukning peningaframboðsins ekki leiða til frekari lækkunar vaxta. Hagkerfi í slíku ástandi er sagt vera í lausafjárgildru (liquidity trap), þar sem þensluaðgerðir í peningamálum hafa engin áhrif í þá átt að lækka vexti. Athugum mynd 1, sem sýnir eftirsprung og framboð á peningum.



Mynd 1: Eftirspurn og framboð á peningum

Skýringar við mynd 1:

- $m_1 =$ eftirspurn eftir peningum í við-skipta- og öryggistilgangi,
 $m_1 + m_2 =$ eftirspurn í viðskipta-, öryggis- og spákaupmennskutilgangi,

- m_s = peningaframboð,
 m'_s = aukið peningaframboð og lægri
 vextir (i1),
 m''_s = aukið peningaframboð, en engin
 vaxtalækkun, því að við i1 er
 lausafjárgildra, þar sem eftir-
 spurn eftir peningum er óendan-
 lega teygin.

Eins og kemur fram, þá segir peningamagnskenningin, að orsakir verðbólgu séu, að peningar í umferð aukist hráðar en þjóðarframleiðsla. Hér er gert ráð fyrir því, að stöðugt samband ríki milli peningaeftirspurnar og helstu raungildisstærða þjóðarbúskaparins. Sumir vilja enn fremur rekja ástæðurnar fyrir auknu peningamagni til halla á ríkisbúskapnum og umsvifa hins opinbera yfirleitt, en þetta hvort tveggja leiði beinlínis til peningasköpunar. Þeir leggja með öðrum orðum áherslu á peninga- og lánatmarkaðinn.

Kjarninn í umframeftirspurnarkenningunni er sá, að ef heildareftirspurn eftir vörum og þjónustu í hagkerfinu er meiri en heildarframboðið, þá mun þessi umframeftirspurn færa verðlagið upp á við, því að meginhlutverk verðs á frjálsum markaði er að koma á jafnvægi milli eftirspurnar og framboðs.

Sumir leggja áherslu á vinnumarkaðinn, þegar reynt er að skýra út verðbólgu, og telja kaupmáttarbreytingar umfram framleiðsluaukningu helstu orsök umframeftirspurnar og þar með verðbólgu, ekki síst þar sem þá fari kostnaðar- og eftirspurnaráhrif saman.

Í kostnaðarkenningum er lögð áhersla á, að verðbólga stafi af kostnaðarhækjun attvinnuveganna. Oftast er litið á hækjun launa umfram framleiðsluaukningu og breytingu innflutningsverðs í opnum hagkerfum sem uppsprettu verðhækkana. Einnig er bent á aðstöðu öflugra fyrirtækja til að knýja fram verðhækkun í krafti einokunar.

Að gefinni upphaflegri hækjun verðlags og kaupgjalds er hrundið af stað víxlhækkunum, einkum ef í gildi eru vísitöluákvæði í kaupgjaldssamningum, en reyndar einnig þar sem verkalýðssamtök leitast við að tryggja kaupmátt umsaminna launa með öðrum aðferðum.

Með misgengiskenningum, sem eru eins konar blanda eftirspurnar- og kostnaðarskýringa, er leitast við að skýra, hvernig verðhækkanir berast um hagkerfið, svo að altæk verðbólga hlýst af, þótt í upphafi hafi hvorki ríkt almenn umframeftirspurn né kostnaðarbreytingar orðið yfirleitt.

Kjarni þessara kenninga er sá, að framleiðniframförum, utanaðkomandi verðbreytingum, t.d. útflutningsverðbreytingum, og reyndar breytingum á eftirspurn sé yfirleitt mjög misskipt milli greina í þjóðarbúskapnum. Ef geta lykilgreinar, sem hefur aðeins litinn hluta atvinnunnar, til þess að greiða hærri laun eykst skyndilega vegna tækniframsara eða óvæntrar utanaðkomandi búbótar, getur það valdið verðbólgu, vegna þess að samkeppnin á vinnumarkaðinum og stefna verkalýðsfélaga valda í sameiningu hækjun launa í greinum, sem hafa ekki fengið neina búbót og jafna því reikningana með verðhækkun á framleiðslunni.

Að baki misgengiskenningunni eins og flestum verðbólgskýringum býr sú hugmynd, að laun og verðlag í nútímahagkerfi breytast afar treglega niður á við og öll jöfnun verði því upp á við í peningakjörum. Hér kemur bæði til styrkur verkalýðshreyfingar og áhersla sú, sem stjórnvöld leggja á fulla attvinnu sem eitt helsta markmið í efnahagsmálum. Lítill vafi virðist á, að skýringar af þessu tagi eiga best við á Íslandi.

Af þeim verðbólgukenningum, sem nú hafa verið nefndar, er ekki hægt að segja að ein sé betri en önnur. Erfitt og jafnvel óhugsandi er að finna eitt algilt lögnál um þá

margbreytni, sem hér er um að ræða, enda þurfa skoðanir manna, að ein kenning sé betri en önnur til skýringar á verðbólgunni, ekki alltaf að stangast á, heldur geta þær bætt hver aðra upp. Nú á dögum eru flestar rannsóknir á verðbólgu reistar á líkönnum, sem hafa að geyma atriði úr hverjum hinna fjögurra skýringarpáttá. Líta má svo á, að eftirspurnar-, kostnaðar- og misgengiskennningar varði farveg og hraða verðbólgunnar hver með sínum hætti, en þær hafa ekki sjálfstætt skýringargildi, því að breytingu á peningamagni þarf til þess að knýja áfram verðbólgskrúfuna. Þannig er áreiðanlega villandi að leita aðeins einnar skýringar, þegar svo margir þættir fléttast saman [5].

IV. Phillips—kúrfan.

Hér á eftir mun verða gerð grein fyrir upphafi Phillips—kúrfunnar, gagnrýni á hana, þróun og þeirri breytingu, er varð á henni í lok 7. áratugarins. Einnig mun verða athugað, hvort Phillips—kúrfan eigi við íslenskar aðstæður.

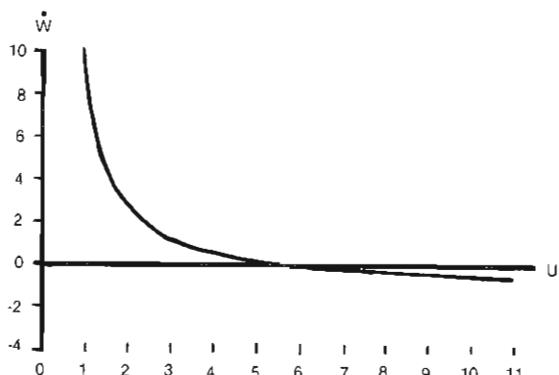
(a) Upphaf.

Í hagfræðiritinu „Economica“ [12] birtist árið 1958 grein um tölfræðilega rannsókn á sambandinu milli atvinnuleysis og breytinga í peningalaunum í Bretlandi 1861—1957 eftir Nýsjálendinginn A.W. Phillips. Phillips skipti tímabilinu í þrjá hluta, 1861—1913, 1913—1948 og 1948—1957.

Tilgáta Phillips var í upphafi þessi: Þegar umframeftirspurn er eftir vörum og þjónustu, er búist við, að verð hækki og hækkin verði því meiri, þeim mun meiri sem umframeftirspurnin er. Það gagnstæða er talið gerast, þegar framboðið er meira en eftirspurnin. Það virðist líklegt, að hið sama gildi varðandi breytingar í peningalaunum. Þegar eftirspurnin eftir vinnuafla er mikil og því lítið atvinnuleysi, er búist við, að launþegar krefjist hærri launa. Á hinn bóginn eru laun-

þegar tilbúnir að bjóða fram þjónustu sína við lægra verði, þegar lítil eftirspurn er eftir vinnuafla og atvinnuleysi mikið.

Niðurstöður Phillips voru mjög eftirtektarverðar. Hann tengdi saman hlutfallslegt atvinnuleysi (U) og hlutfallslegar breytingar á peningalaunum (W). Með aðfallsgreiningu áætlaði hann jöfnu fyrir tímabilið 1861—1913, sem hann áleit hæfa vel, ekki einungis fyrir umrætt tímabil, heldur einnig fyrir hin tímabilin allt til 1957. Grafiska framsetningin var síðan kennd við hann og nefnd Phillips—kúrfan.



Mynd 2: Phillips-kúrfan.

Phillips [18] áleit, að hægt væri að sjá nákvæmlega út frá kúrfunni sambandið á milli hlutfallslegs atvinnuleysis og kaupbreytinga. Ef t.d. atvinnuleysisstigið væri um $5\frac{1}{2}\%$, þá myndu launin haldast óbreytt. Kúrfan sýnir, að við $2\frac{1}{2}\%$ atvinnuleysi myndu laun hækka um 2% , og til að verðlag héldist þá stöðugt þyrfti framleiðniaukning að vera 2% á ári. Rannsókn Phillips [4] leiddi enn fremur í ljós:

1. Litlar launahækkanir urðu við mikið atvinnuleysi, en miklar, þegar atvinnuleysi var lítið.
2. Mismunur var á þenslutímum annars vegar og hins vegar á samdráttartímum.

Við gefið atvinnuleysisstig voru launahækkanir meiri við minnkandi atvinnuleysi, þ.e. á þenslutímum, heldur en þegar atvinnuleysi fór vaxandi, þ.e. á samdráttartímum. Phillips [18] skýrði þetta með væntingum. Á uppgangstínum, þegar vaxandi eftirspurn er eftir vinnuaflí og hlutfallslegt atvinnuleysi fer minnkandi, búast atvinnurekendur við, að laun komi til með að hækka, og bjóða því hærri laun til að tryggja sér það vinnuafl, sem þeir þarfnað. Það gagnstæða taldi Phillips gerast á samdráttartímum. R.G. Lipsey [18] skýrði þetta á hinn bóginn með mismunandi dreifingu atvinnuleysisins á vinnumarkaðinum.

3. Breytingar á verðlagi höfðu ekki marktæk áhrif á launabreytingar, nema stórstígar hækkanir yrðu. Hér var Lipsey ekki á sama máli og Phillips, heldur áleit hann, að verðlagsbreytingar myndu endurspeglast í peningalaunabaráttunni.

Í stuttu máli var tilgáta Phillips/Lipseys þannig: Þegar til langs tíma er lítið, myndu breytingar í peningalaunum ákvarðast af umframeftirspurn á vinnumarkaðinum (mældri með atvinnuleysisstigini), en til skamms tíma myndu sveiflur í innflutningsverði og framleiðnaukningu ásamt umfram-eftirspurninni ákvarða verðbólgu. Samkvæmt þessari tilgátu eru langtímaskiptakjör milli launaverðbólgu og atvinnuleysis, þar eð vöxtur innflutningsverðs hneigist til að vera jafn og vöxtur verðlags innanlands og framleiðni mun vaxa stöðugt.

Phillips—kúrfan var ekki skýring á orsökum verðbólgunnar, heldur sýndi hún í öfugu hlutfalli mjög mikla fylgni milli launahækana og atvinnuleysis.

Rannsóknir, sem gerðar voru í Vestur-Evrópu og Norður-Ameríku, sýndu, að Phillips—kúrfan var til þar, enda þótt mikill mismunur væri á styrkleika, halla og stöðu kúrfunnar milli einstakra landa.

Notkun Phillips—kúrfunnar var síðan gerð viðtækari, því að slikar kúfur voru dregnar, þar sem lóðrétti ásinn mældi verðbólgu. Phillips—kúrfan væri stöðug, var í raun um að ræða skiptakjör milli tveggja markmiða, þ.e. fullrar atvinnu og stöðugs verðlags, og því hugsanlegur árekstur þessara tveggja meginmarkmiða í efnahagsmálum.

Ef Phillips—kúrfan væri stöðug, var í raun um að ræða skiptakjör milli tveggja markmiða, þ.e. fullrar atvinnu og stöðugs verðlags, og því hugsanlegur árekstur þessara tveggja meginmarkmiða í efnahagsmálum.

Trúin á gildi Phillips—kúrfunnar leiddi til þess, að hagfræðingar á 7. áratugnum töluðu um skiptakjör milli atvinnuleysis og verðbólgu. Hægt var að hafa minna atvinnuleysi með því að auka heildareftirspurn, sem leiddi til meiri verðbólgu, eða að hafa lægra verðbólgu. Yfirleitt hafa lönd í Vestur-Evrópu kosið lítið atvinnuleysi og frekar samfellda verðbólgu, á meðan Bandaríkin og Kanada hafa mestallt tímabilid eftir strið kosið hærra atvinnuleysisstig og lægra verðbólgu-stig [13].

(b) Gagnrýni.

M. Friedman kom síðan með hugtakið „eðilegt atvinnuleysi“ („a natural rate of unemployment“). Í grundvallaratriðum er „eðilegt atvinnuleysi“ það atvinnuleysisstig, sem tengt er þeirri framleiðslu, þar sem heildarframboðskúrfan verður lóðrétt, þ.e. framleiðsla við fullt atvinnustig. Þetta hefur hlotið nafnið „NAIRU“ eða „non-accelerating inflation rate of unemployment.“ „NAIRU“ er það atvinnuleysisstig, þegar vinnumarkaðurinn er í jafnvægi, og því ástand, sem er laust við allan þrýsting á laun, upp á við eða niður á við [1]. Kenning monetarista er sú, að ef stjórnvöld vilja halda lægra atvinnuleysisstigi en svarar til „eðilega atvinnuleysisstigsins“, muni það leiða til meiri verðbólgu.

M. Friedman var ekki sammála Phillips í því að nota peningalaun. Hann álítur, að hið

eina rétta sé að nota raunlaun við mismunandi stig atvinnuleysis.

Í lok 7. áratugarins sýndu margir hagfræðingar fram á, einkum M. Friedman og E. Phelps [11], að skiptakjör milli atvinnuleysis og verðbólgu gætu aðeins ríkt við aðstæður óvæntrar verðbólgu. Á verðbólgtímabilum mun væntanlegt og raunverulegt verðbólgstig stefna saman að lokum og skerast og þess vegna geta skiptakjör einungis verið til skamms tíma. Samkvæmt hinu svokallaða „edlilega atvinnuleysisstigi“ er væntanlegt og raunverulegt verðbólgstig það sama í jafnvægi. Samkvæmt þessari tilgátu munu peningalaun svara bæði til umframeftirspurnar og væntanlegra breytinga í verðum.

Í útgáfu Friedmans [11] segir, að aukin eftirspurn, sem stafar af aukningu í vexti peningamagnsins, hneigist til þess í upphafi að lækka atvinnuleysisstigið niður fyrir „edlilega stigið“. En verð framleiðslunnar mun hækka hraðar en búist var við og minnka því raunlaun. Peningalaun munu svo síðar verða aðlöguð að hærra verðbólgstigi. Raunlaun munu verða aftur þau sömu, og atvinnuleysisstigið mun samsvara „edlilega stiginu“ á ný. Það mun ekki lengur vera óvænt verðbólg.

Í útgáfu Phelps [11], sem einnig byrjar út frá jafnvægisatðstæðum, standa nokkur fyrirtæki í upphafi andspænis umframeftirspurn. Til að fá það vinnuafl, sem þau þarfnað, munu þau hækka launatilboð sín. En önnur fyrirtæki munu þá líka hækka sín launatilboð af ótta við að missa sitt vinnuafl. Afleiðingin verður sú, að peningalaun munu hækka meira en búist var við. Þetta mun draga úr svökölлуðu leitunaratvinnuleysi („search unemployment“), en einungis til skamms tíma. Til að halda atvinnuleysinu á lægra stigi, er nauðsynlegt, að peningalaun haldi áfram að hækka hraðar en búist var við, samhlíða því munu væntanlegar launa-hækkanir samsvara raunverulegum launa-hækkunum. Leitunaratvinnuleysi mun aukast og óvænt launaverðbólgja hverfa.

Báðar þessar útgáfur á væntingatilgátunni („expectations hypothesis“) geta gilt fyrir tímabil með jákvæðri fylgni milli launa- (eða verð-)breytinga og atvinnuleysisstigs. Báðar aðferðirnar gera ráð fyrir, að væntanlegt og raunverulegt verðbólgstig muni að lokum verða það sama. Án þessarar forsendu myndu langtímaskiptakjör milli atvinnuleysis og verðbólgu ennþá vera möguleg. „Edlilega atvinnuleysisstigið,“ þar sem væntingakenningin gefur til kynna að sé stöðugt verðbólgstig, er óháð stöðuga verðbólgstigini. Það endurspeglar þætti eins og ófullkomleika vinnumarkaðar og getur þess vegna breyst vegna efnahagsaðgerða, sem miða að því að auka virkni markaða.

Í sliku módeli leiðir hærra verðbólgstig til atvinnuleysis, ekki endilega beint, heldur vegna þess, að hærra verðbólgstig leiðir til væntinga um samdráttaraðgerðir í efnahagsmálum, sem á móti dregur úr fjárfestingu og framleiðslu og leiðir þannig að lokum til minni atvinnu.

(c) Mismunandi viðhorf varðandi áhrif væntinga.

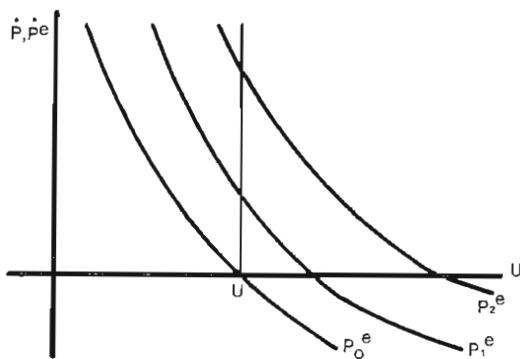
Ef við breytum upprunalega sambandinu hjá Phillips [18], þar sem breyting í peningalaunum, \dot{W} , er háða breytan, og setjum í staðinn \dot{P} , þ.e. verðbólgstigið, þá lítur til-laga Phillips þannig út:

$$P = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

þar sem x_1 eru breytur eins og atvinnuleysisstig, breyting á innflutningsverði, breyting á framleiðni o.s.frv. Við getum síðan einfald-að þetta þannig, að $f(\cdot)$ innifeli aðeins eina breytistærð, atvinnuleysisstigið, þannig að hægt er að skrifa:

$$P = f(U)$$

Það, sem lá að baki athugasemdum Friedmans varðandi hið stöðuga skiptakjarasamband hjá Phillips, var: Því meira sem væntanlegt verðbólgstig er, $\dot{P}e$, því lengra til norðausturs munu þessi skiptakjör verða.



Mynd 3: Phillips—kúrfa með verðbólguvæntingum.

Mynd 3 sýnir þrjú mismunandi skiptakjara-sambönd, sem samsvara þremur mismunandi væntingum um verðbólguvæntingum. Lóðrétt fjarlægð milli tveggja kúrfa á myndinni mælir mismuninn milli tveggja væntanlegra verðbólguvæntinga. Væntingar fólks um verðbólgu ákvarðast yfirleitt af þeirri verðbólgu, sem hefur verið á tímabilinu á undan. Á mynd 3 er gert ráð fyrir, að væntingar hafi að fullu áhrif. Væntingalíkingin er:

$$\hat{P} = f(U) + \hat{P}^e$$

Ef \hat{P} er miklu hærra en sem svarar til Phillips—kúrfunnar, þá hljóta væntingarnar að orsaka hluta af verðlagshækkuninni.

Keynesistar álitu hins vegar reynsluna af síðasta tímabili ekki ganga að fullu inn í væntinguna, heldur aðeins að hluta. Samkvæmt því yrði líking um verðbólgu þannig:

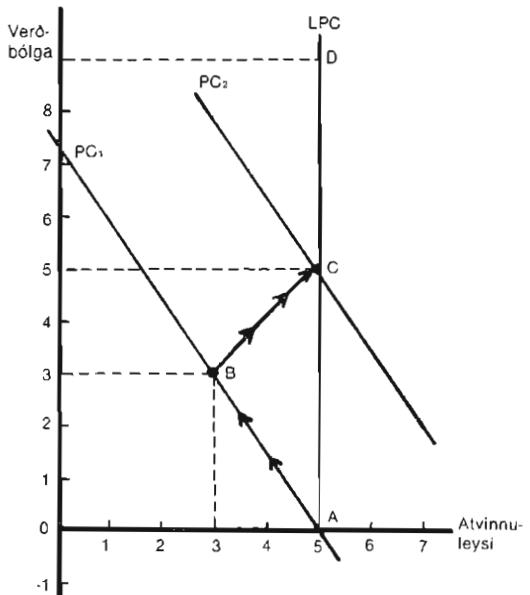
$$\hat{P} = f(U) + \emptyset \hat{P}^e,$$

þar sem \emptyset er á milli 0 og 1. Spurningin er, hvort hægt sé að sjá verðbólgunu að fullu fyrirfram, þ.e. $\hat{P} = \hat{P}^e$. Monetaristar álíta, að svo sé, þ.e. $\emptyset = 1$, en Keynesistar eru á öðru máli. Ef \emptyset er minna en 1, þá hefur ekki verið séð alveg fyrirfram um væntanlegt verðbólguvæntingum. Það getur meðal annars stafað af svokallaðri peningaglýju, segja Keynesistar.

(d) *Lýsing á breytingunni, er varð á Phillips—kúrfunni í lok 7. áratugarsins.*

Athugum nánar Phillips—kúrfuna [1] og þá breytingu, er varð á henni í lok 7. áratugarsins. Á mynd 4 er PC_1 upprunalega

Phillips—kúrfa. Hún hefur negatífan halla, sem þýðir, að mjög lítið atvinnuleysi gefur til kynna umframeftirspurn og því verðbólgu. Á hinn bóginn gefur mikil atvinnuleysi (samkvæmt mynd 4 er það meira en 5%) til kynna umframframboð á vinnumarkaði og negatíft verðbólguvæntingum. Sú breyting varð, að sambandið milli atvinnuleysis og verðbólgu brást, því að komið hefur í ljós, að Phillips—kúrfa hafði pósítífan halla, þar sem mikil og vaxandi verðbólga var samhliða miklu eða vaxandi atvinnuleysi.



Mynd 4: Phillips—kúrfa.

Til að fá atvinnurekendur til að ráða fleiri starfsmenn er nauðsynlegt að lækka raunlaun. En til að fá fleiri menn til starfa og fá þá til að vinna lengur er nauðsynlegt að borga hærri raunlaun. Spurningin er því, hvernig hægt sé að auka atvinnu, ef hagkerfið er við „eðlilegt atvinnuleysisstig“. Það svar, sem margir hagfræðingar gefa, er, að það verðlag, sem starfsmenn búast við, er lægra en raunverulegt verðlag. Það er þess vegna, að ef aukning er í heildareftirspurn, sem hækkar bæði verðlag og laun, en hækkar verð meira en laun, sem laðað er að framleiðnivexti, þá mun atvinnurekendum finn-

ast það sem lækkun í raunlaunum, og því vilja þeir ráða fleiri starfsmenn. Ef starfsmenn taka eftir hækkun launa, en ekki hækkun verðlags, þá munu þeir halda, að raunlaun hafi hækkað, og þess vegna mun meira vinnufl verða á boðstólum. Niðurstaðan gæti því orðið lækkun atvinnuleysisstigs eftir Phillips—kúrfunni á mynd 4 frá A, þar sem stöðugt verðlag er, til B, þar sem verðbólga fer í 3%.

En ekki er hægt að vera lengi í punkti B, því að starfsmenn munu átta sig á því, að raunlaun hafa hækkað, þannig að atvinna mun minnka og mælt atvinnuleysisstig leiða til aukinna launakrafna, sem leiða til þess, að verðbólga eykst ennþá meira.

Tilraun til að lækka atvinnuleysisstigið niður fyrir hið „eðlilega“ myndi leiða til stígs, sem gengur frá A til B eftir Phillips-kúrfunni til skamms tíma og snýr þá til hægri, til punkts C. Hreyfingin frá B til C er einkennandi fyrir 8. áratuginn, þegar bæði verðbólga og atvinnuleysi jukust vegna aðgerða, sem urðu vegna umframeftirspurnar.

Þessi sundurliðun gefur til kynna, að Phillips—kúrfan til skamms tíma verður PC₂, þegar að punkti C samkvæmt mynd 4 er komið. Stjórnvöld gætu reynt aftur að draga úr atvinnuleysi með því að auka heildareftirspurnina, en það myndi um síðir leiða til annarrar hringrásar, sem myndi setja hagkerfið í punkt D. Það myndi því ekki verða neinn varanlegur ávinningur varðandi atvinnuleysi, og verðbólgstigið myndi verða enn hærra.

Ýmsar ástæður eru fyrir því, að Phillips—kúrfan fór að færast upp og til hægri, meðal annars vaxandi trú á getu stjórnvalda til að tryggja fulla atvinnu, minnkandi ótti við atvinnuleysi og gjaldþrot og verkalýðsfélög urðu virkari. Þetta leiddi til mikilla launahækkana í lok 7. áratugarins, en þar áður höfðu raunlaun eftir skatta aukist minna en framleiðni. Þróunin í lok 7. áratugarins endurspeglæði ef til vill einnig vaxandi væntingar um verðbólgu.

Allt frá byrjun 8. áratugarins varð meiri-háttar breyting á eðli sambandsins milli at-

vinnuleysis og verðbólgu til skamms tíma, þar sem verðbólguþrýstingurinn átti ekki lengur svo mjög upptök sín á vinnumörkuðum, heldur meira á vörumörkuðum. Nánar verður fjallað um þetta síðar.

(e) *Á Phillips—kúrfan við Ísland?*

Í heimskreppunni miklu um 1930 var tölvert atvinnuleysi á Íslandi allt þar til 1940. Á þessum árum komst atvinnuleysið að meðaltali upp í tæplega 4% á ári. Frá 1941 hefur tæplega verið hægt að tala um atvinnuleysi, ef undan eru skilin árin 1968—1970. Frá 1941—1968 var árlegt meðaltal atvinnuleysis ávallt undir 1%, og svo hefur einnig yfirleitt verið á 8. áratugnum.

Þegar litið er á kaupbreytingar á Íslandi, þá voru þær svo til engar á kreppuárunum 1930—1940. Ef samband hlutfallslegs atvinnuleysis og hlutfallslegra kaupbreytinga fyrir þetta tímabil er sett á teikningu, þá mun línan liggja nokkurn veginn lárétt, samsíða x—ásnum. Eftir 1940, þegar kaupbreytingar urðu, en atvinnuleysi varð óverulegt, hlýtur línan að liggja nokkurn veginn lárétt, samsíða y—ásnum. Enda þótt erfitt sé vegna gagnaskorts að meta gildi athugana Phillips á Íslandi, er vafasamt, að hægt sé að draga mikinn lærðom af Phillips—kúrfunni á síðustu áratugum vegna þeirrar þróunar, sem hefur orðið hér á landi.

V. „Atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“.

Fram undir 1970 var með réttu eða röngu farið eftir Phillips—kúrfunni, þ.e. valið milli atvinnuleysis og verðbólgu. En síðan birtist fyrirbrigði, sem nefnt hefur verið „stagflation“¹⁾ eða „atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“.

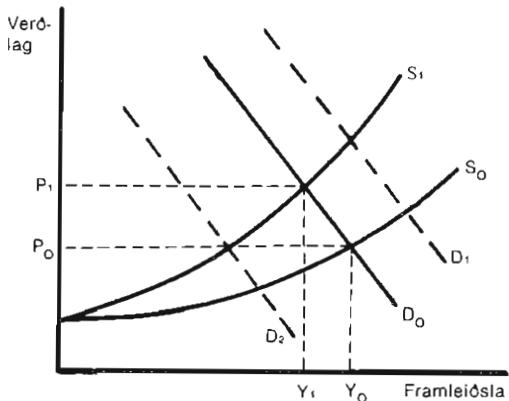
„Atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ lýsir ástandi, þar sem bæði atvinnuleysis- og verðbólgstigið er hátt.

¹⁾ Orðið „Stagflation“ [16] er myndað úr orðunum „stagnation“ og „inflation“. STAGnation + INFLATION = STAGFLATION. Þar sem „inflation“ er hækkan á meðalverðlagi allra vara, en „stagnation“ táknað kyrrt eða hnignandi hagkerfi, sem einkenist af miklu atvinnuleysi.

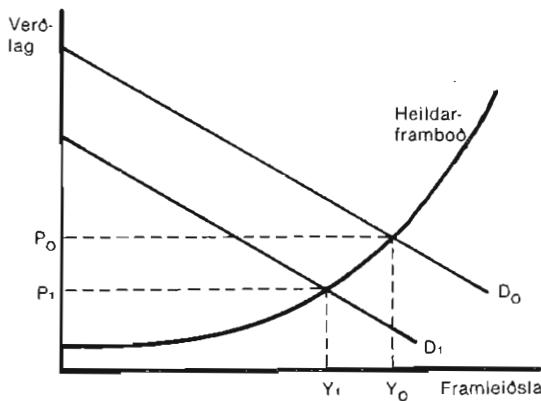
Þetta ástand hefur oft verið mælt með svokallaðri óþægindavistölum („discomfort index“), sem er summan af atvinnuleysis- og verðbólgusti. Óþægindavistala á Íslandi myndi svara nokkurn veginn til verðbólgustiðsins, þar eð atvinnuleysi hér á landi er mjög lítið.

Heimur hagfræði Keynes [1] er heimur, þar sem misvægi á upptök sín út frá eftirspurnarhlíðinni. Mynd 5 útskýrir vandamálum, sem voru á 4. áratugnum. Hrun í fjárfestingu færir heildareftirspurnarfallið til vinstri, D_0 í D_1 , og raunveruleg framleiðsla minnkar, Y_0 í Y_1 . Lausn við þessu væri að auka heildareftirspurn með þensluaðgerðum, þ.e. lækka skatta og auka ríkisútgjöld, eða með aðgerðum í peningamálum, sem lækka vexti og hvetja til fjárfestingar.

spurn óbreyttri verður skurðpunktur við hærra verðlag, en minnkun í framleiðslu og atvinnu.



Mynd 6: Áhrif takmörkunar heildarframboðs.



Mynd 5: Áhrif hruns í heildareftirspurn.

Hnignun í heildareftirspurn leiðir til þess, að framleiðsla minnkar og verðlag lækkar. Þetta er ekki þannig, þegar uppsprettu misvægisins er á framboðshlíðinni. Mynd 6 sýnir áhrif takmörkunar á heildarframboði. Takmörkun á framboði, sem leiðir til þess, að heildarframboðsfallið færst frá S_0 til S_1 , hefur þær afleiðingar, að hún dregur úr framleiðslu og atvinnu, um leið og hún hækkar verðlag. Þessi hliðrun heildarframboðskúrfunnar til vinstri hefur leitt til „atvinnuleysis samhliða verðbólgu“. Að eftir-

Pað var ekki fyrr en á seinni hluta 6. áratugarins, að hagfræðingar komu auga á þann möguleika, að verðbólga gæti orðið frá framboðshlíðinni, þegar öllum kom á óvart, að verðlag lækkaði ekki á tímum samdráttar í Bandaríkjunum árið 1958. Á þeim tíma var verðlagshækkan álitin stafa af einokunarvaldi verkalyðsfélaga og stórra iðngreina. Á þeim tíma urðu til hugtök eins og „cost-push“ og „administered“ verðbólga.

Peningalaun geta hækkað jafnvel án þess, að komi til aukin eftirspurn eftir vinnuafli, meðal annars vegna aukins valds verkalyðsfélaga, aukningar á þeim hluta vinnuafs, sem er í verkalyðsfélagi, og vegna hækkunar löglegra lágmarkslauna. Allt, sem þrýstir launum upp á við, er jafngilt því og hefur sömu áhrif, að takmörkun sé á heildarvinnuafslsframboði.

Pað, sem gerist, þegar hækkun peningalauna orsakar framleiðsluminnkun og verðlag hækkar, er eftirfarandi: Launahækkun leiðir til þess, að fyrirtæki draga úr framleiðslu og minnka vinnuafli. Rauntekjur minnka því og um leið eyðsla neytenda. Minnkun neyslu mun verða minni en minnkun í rauntekjum, því að markaneyslukvótinn er lægri en 1. Umframeftirspurn myndast

þess vegna á vörumarkaði, sem leiðir til verðlagshækkunar.

Áhrif verðlagshækkunar eru:

1. Minnkandi raungildi peninga, hækkandi vextir og hægir á eyðslu til fjárfestingar.
2. Eignatilfærsla til ríkis, en hún dregur úr eyðslu fólks. Pynging tekjuskatts á sér líka stað frá borgurum, þ.e.a.s. þegar skattvísitala er ekki til staðar. Skattvísitala er það, þegar skattstigarnir eru umreiknaðir þannig, að skattbyrðin verði sú sama eins og um enga verðbólgu væri að ræða.
3. Áhrif á viðskiptakjörin, erlendar vörur verða hagstæðari innanlands, á meðan kostnaður við útflutning eykst.

Takmörkun á framboði vinnuafsls leiðir til „atvinnuleysis samhlida verðbólgu“. Takmörkun á framboði vinnuafsls takmarkar síðan heildarframboð, sem leiðir til þess, að verðlag hækkar samhlida því, að framleiðsla og atvinna minnkar.

Gagnstætt við aðgerðir, sem gripið er til, þegar sveiflur verða í eftirspurn, er ekki ljóst, hver viðbrögð aðgerða í peninga- og fjármálum verða við takmörkun á framboði. Ef ætlunin er að snúa við hækkun á verðlagi, þá eru þær ráðstafanir gerðar, sem draga úr heildareftirspurn. Athugum mynd 6 og ímyndum okkur nýja eftirspurnarlínu (D₂), sem sker S₁ við P₀. Slik aðgerð mun leiða til enn meiri minnkunar á framleiðslu og atvinnu. Á hinn bóginn, ef stefnan er að ná upprunalegri framleiðslu, Y₀, og atvinnustigi, þá verður að grípa til þensluaðgerða, sem orsaka aðra ímyndaða nýja eftirspurnarlínu (D₁), sem sker S₁ við Y₀, og verðlags-hækkun verður. Þetta þýðir, að valkostirnir eru:

- a) Að gera ekkert,
- b) að skapa meiri verðbólgu með meiri framleiðslu eða
- c) að hafa minni verðbólgu og jafnvel enn meiri minnkun í framleiðslu.

Ein af meginorsökum hliðrunar framboðskúrfunnar er orkukreppan, sem hefur

haft mjög óhagstæð áhrif á viðskiptakjör þeirra landa, sem háð eru viðskiptum við olíulöndin.

Takmörkun á framboði vinnuafsls er ekki eina uppsprettu minnkunar á heildarframboði. Hækkun óbeinna skatta svo sem sölu-skatts og tolla hækkar kostnað og verð. Verðlagshækkun verður og gagnstæð áhrif á framleiðslu og atvinnu. Skattahækkunin leiðir auk þess til kaupmáttartilfærslu frá einstaklingum til ríkisins, þannig að minnkuun verður í heildareftirspurn, framleiðslu og atvinnu. Þessi kaupmáttartilfærsluáhrif á framleiðslu og atvinnu breytast, ef skattahækkuninni fylgdi samsvarandi hækkun í ríkisútgjöldum. Verðlag myndi þá hækka ennþá meira vegna aukins þrýstings í eftirspurn.

Launaskattar atvinnurekenda og launþega hafa vaxið mikil að undanförnum árum. Framlag launþega er hluti af tekjuskatti þeirra og frádráttarbært frá tekjum, en framlag atvinnurekenda er kostnaðarauki fyrir þá og því uppruni „atvinnuleysis samhlida verðbólgu“. Varðandi atvinnurekendur hefur aukning í launasköttum sömu áhrif á kostnað og einhver önnur aukning bóta til launþega. Hærri launaskatta er hægt að vega upp með lægri launum en ella, og þá myndi aukning launaskattsins hafa áhrif á aukningu stighthækandi skatts á atvinnutekjur. Verðlag mun lækka, þar sem þetta gefur til kynna minnkun í heildareftirspurn. Á hinn bóginn hefur könnun [1], sem „Congressional Budget Office“ í Bandaríkjunum léti gera árið 1978 á heildarefnahagsáhrifum breytinga á sköttum til félagsmála, sýnt, að aukning á launaskatti atvinnurekenda er að mestu velt af með hærra verði, en lægri launum. Ef það gerist, þá er niðurstaðan „atvinnuleysi samhlida verðbólgu“.

Eins og að framan hefur verið sagt orsaka framboðstakmarkanir mikinn vanda við ákvörðun aðgerða í efnahagsmálum, vegna þess að þegar verðlag hækkar og atvinnuleysi eykst samhlida, verður erfitt að ákveða, hvort eigi að auka atvinnu eða lækka verðlag. Annar vandi er að greina á milli fram-

boðstakmarkana, sem eru til skamms tíma, og þeirra, sem eru langvarandi. Langvarandi framboðstakmörkun, t.d. orkuverðshækkinin 1974, mun óhjákvæmilega leiða til verðlagshækkanar, en öðru málí gegnir ef til vill með verðhækkanum á matvælum. Vandinn er, að verðhækkan matvæla, jafnvel þó að hún sé til bráðabirgða, fer inn í framfærsluvítöluna og hefur síðan áhrif á launabreytingar, sem líklegar eru til að vera langvarandi.

VI. Hugsanlegar leiðir til úrbóta.

Ef orsök verðbólgu er umframeftirspurn, er auðvelt að vinna á henni með samdráttar- aðgerðum í peninga- og fjármálum. Þegar atvinnuleysi er samhliða verðbólgu, er ekki skynsamlegt að mæla með samdráttara- aðgerðum í efnahagsmálum einum sér.

Staðreyndin er sú, að aðgerðir í peninga- og fjármálum eru óvirkar og óskynsamlegar aðferðir við að reyna að fást við vandamál „atvinnuleysis samhliða verðbólgu“. Ef slikum aðgerðum er beitt til að minnka óþægindi af atvinnuleysi, þá aukast óþægindin af verðbólgunni. Ef þær eru notaðar til að draga úr óþægindum verðbólgu, þá aukast óþægindin af atvinnuleysi. Það er því augljóst, að þörf er á fleiri aðgerðum og tækjur til að fást við „atvinnuleysi samhliða verðbólgu“.

Athugum lágmarkslaun. Þó að löggjöf um lágmarkslaun sé „polítisk“ heilög kýr, þá ættu hagfræðingar að benda á, að lágmarks- laun hækka vinnulaunkostnað, ýta verðlagi upp og auka síðan atvinnuleysi. Hagfræðingarnir T. Dernburg og D. McDougall [1] álita, að hætta eigi að hækka lágmarkslaun, en í staðinn taka upp skattaafslátt vegna vinnu („employment tax credits“). Hugmyndin með þessu er að lækka launkostnað atvinnurekenda án þess að lækka laun starfsmanna. Þetta væri hægt meðal annars með því að leyfa atvinnurekendum að draga frá tekjuskattí fyrirtækisins hluta af launafram- lagi þeirra til almannatrygginga og atvinnuleysistryggingarskatti, sem atvinnurekendur borga fyrir hönd starfsmanna sinna. Þetta

hefði einungis áhrif í þeim löndum, þar sem launaframlag atvinnurekenda er ekki frá- dráttarbært.

Á Íslandi hafa verið beinar aðgerðir til að halda verðlagi og kaupgjaldi niðri. Það hefur verið gagnrýnt. Slik stefna hlýtur þó að vera skynsamleg, þegar hætta er á atvinnuleysi samhliða verðbólgu og launahækkanir því af hinu vonda. En á einhvern hátt verður að tryggja, að launþegasamtökun uni við þetta, með því að láta þeim eitthvað í té.

Munur á tekjustefnu („incomes policy“) og hinum almennu hagstjórnartækjum er sá, að þegar um tekjustefnu er að ræða, þá beitir hið opinbera áhrifum sínum með beinum íhlutunum, en hagstjórnartækin hafa óbein áhrif á eftirspurnina.

Það er ekki hægt að banna launahækkanir alveg. Þær mega vera sem nemur framleiðni- aukningunni. Ef launahækkan er meiri í sumum greinum, þar sem framleiðni hefur verið meiri, þá er hvati til að stefna í þá átt, og framleiðsluhættir fara í þær greinar, þar sem framleiðni er mikil.

Spurningin er, hvort ekki sé til mildari leið en að láta ríkið ákveða kaupgjald og verðlag. Sú leið hefur verið farin, að hið opinbera stilli upp svokölluðum vegvísum („guide- posts“), þar sem tekið er mið af framleiðni og tilgreint, hversu miklar launahækkanir megi eiga sér stað, svo að ekki verði verðbólga og atvinnuleysi. Er hægt að fá aðila vinnumarkaðarins til að fara eftir slikum vegvísum? Ekkert vald knýr þá til þess nema almenningsáliði. Það sjónarmið hefur komið fram, að með vissum aðgerðum er hægt að fá menn til að fara eftir þessu, það er að veita þeim umbun í einhverri mynd, sem fylgja þessum vegvísum, en refsa þeim, er virða þá að vettugi. Vegvisarnir eru frekar fyrir atvinnurekendur en launþega, þó að hægt sé að beita þeim á þá.

Svakölluð „tax-based“ tekjustefna („TIP“) nefnist það, þegar skattar eru notaðir sem hvatar. Samkvæmt spá um verðbólgu eru reistir ákveðnir vegvisar, er segja til um, hversu miklar verð- og launahækkanir megi verða. Þeim, sem halda sig við launa-

hækkun neðan við mörkin, er veitt umbun í skattaeftirgjöf, en þeir, sem neita að fylgja vegvisumum, fá svokallaðan refsiskatt. Einnig er hægt að heimfæra þessar „TIP“-áætlunarir upp á fyrirtækin. Ef fyrirtæki tekst að halda launum niðri, er því launað í formi lækkunar tekjuskatts, en ef það leyfir hækkanir umfram mörkin, þá fær það refsiskatt auk tekjuskattsins. „TIP“-áætlunarir eru flóknar, en enginn vafi er á því, að þær eru framkvæmanlegar, ef þær eru sanngjarnar [1].

Til er það, sem kallast „MAP“ („market-based anti-inflation policy“). Markaðs-hygjumenn hafa staðið að baki þessu. Þeir vilja, að sköttum sé ekki beitt. Hugsunin er síð, að koma ætti upp lána- og verðbréfamarkaði, og þeir, sem brjóta vegvisana, eru skyldaðir til að kaupa skuldabréf og veita peningum inn til markaðarins, en hinir geta fengið lán. Það eru fríðindi varðandi lánskjör eða skylda til að lána, sem beitt er.

Eins og kom fram að framan, þá er megin-vandinn við svokallaða vegvísá, að það er ekki hægt að þvinga neinn til að fara eftir þeim, en þó getur hið opinbera hótað að rifta þeim samningum, sem það hefur gert við fyrirtækin. Með samningum við fyrirtækin getur hið opinbera haft aðhald að þeim. Vegvisarnir eru hugsanlega gagnlegastir á tímum lítillar eftirspurnar og hækkandi verðlags. Álagning þeirra dregur úr verðbólgu-væntingum og leyfir þannig aukinni eftirspurn að auka framleiðslu og atvinnu frekar en laun og verð.

Reynslan hefur sýnt, að áhrif tekjustefnu eru blönduð. Jafnvel þegar launþegasamtök vilja fara eftir henni, er töluverð breyting á launum upp á við. Þetta verður, þegar atvinnurekendur launa starfsmönnum sínum með því að láta þá fá stöðuhækku og því hærri laun. Þeim mun meiri sem eftirspurnin eftir vinnuafli er, því tíðari eru stöðu- og launahækkanir. Einnig getur tekjustefna, sem byggð er á framleiðni, ekki staðið á móti örumer breytingum á innflutningsverði. Þegar kostnaður við innflutt eldsneyti eykst, þá mun verðlag innanlands hækka og lækka

rauntekjur. Launþegar geta þá ekki unað þeim peningalaunum, sem samþykkt hafa verið áður.

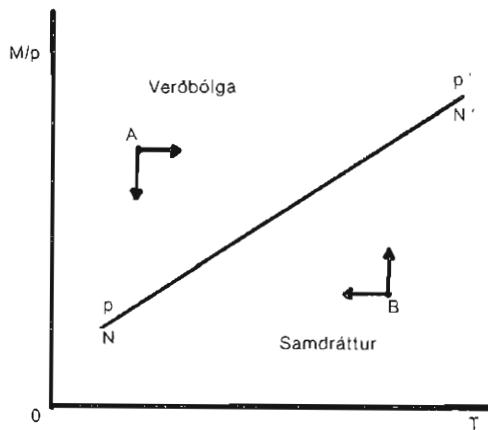
Stundum hefur almennri verðstöðvun verið beitt um stundarsakir. Ef slikt ætti að vera til lengdar, þá myndi verðmyndunarkerfi hverfa og gripið yrði til skömmuntunar. En verðstöðvun er yfirleitt til bráðabirgða og hefur áhrif á væntingar. Gera má ráð fyrir, að ef fyrirtæki hafa grun um slika ráðstöfun, þá munu þau hækka verð á vörum og þjónustu, áður en til verðstöðvunar kemur. Ef verðstöðvun er til skamms tíma, geyma fyrirtækin bara vörur á lager, hamstra þær og selja þær ekki, fyrr en verðstöðvun lýkur.

Að lokum skal þess getið, að „atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ getur orðið vegna ófullkominna aðgerða í fjár- og peningamálum. Hér á eftir verður fjallað um þá hliðina.

VII. „Atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ og viðeigandi aðgerðir í peninga- og skattamálum [1].

Eins og kom fram að framan, þá er „atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“, begar hvorki markmiðum í atvinnu- né verðlagsmálum hefur verið náð. Spurning vaknar, hvort erfiðleikarnir stafi af röngum aðgerðum í efnahagsmálum. Hér á eftir verður athugað, þegar peninga- og skattamálum er beitt við lausn efnahagsvandamála. Forsendurnar eru, að ríkisútgjöldin eru föst og einu skattarnir í kerfinu eru beinir skattar einstaklinga. Mynd 7 mælir raungildi peningaframboðsins (M/p) á lóðréltu ásnum, en raungildi skatta (T) á láréttu ásnum. Atvinnufallið (NN') sýnir samsetningar peningaframboðs og skatta, sem halda eftirspurn eftir vinnuafli jöfnu framboði á því, þannig að það er hvorki um að ræða ófúst atvinnuleysi né umframeftirspurn eftir vinnuafli með tilhneigingu til launahækku-nar. NN' -fallið er með pósítfan halla, þar eð hækkun skatta minnkar heildarútgjöld, sem leiðir til minni atvinnu, þannig að auka verður peningaframboðið til að vega á móti verðhjödnunaráhrifum skattahækku-nar. Samsetningar af M/p og T , sem liggja fyrir ned-

an NN kúrfuna, gefa til kynna umframframboð á vinnuaflí og atvinnuleysi, en punktar fyrir ofan hana umframeftirspurn eftir vinnuaflí og því tilhneigingu til launaverðbólgu.



Mynd 7: Atvinnu- og verðlagsföll.

Svipaða samsetningu peningaframboðs og skatta er hægt að sjá, sem heldur jafnvægi á markaði fyrir vörur og þjónustu og kemur því í veg fyrir verðlagsbreytingar. Ef gefið er ríkjandi jafnvægisverð, þá mun hækkan skatta leiða til minnkunar í neyslu, verðlag lækkar, en áhrifin eru vegin upp með peningamagnsaukningu, sem örvar fjárfestingu. Þessi kúrfa (pp') hefur líka pósitifan halla. Punktar fyrir ofan hana gefa til kynna of mikla þenslu og því verðbólgu, en punktar fyrir neðan gefa til kynna umframframboð á vörumarkaði, sem leiðir til verðlagshækkunar.

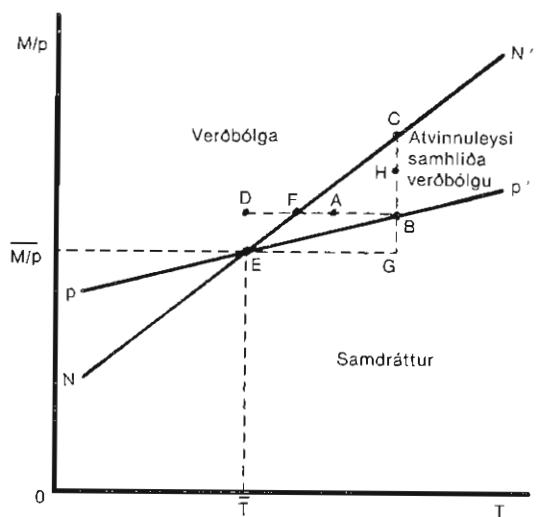
NN '- og pp '-föllin eru ein og sama línan. Það þýðir, að ef vörur- og vinnumarkaður eru báðir í jafnvægi í upphafi og breyting á peningaframboði raskar jafnvægi, þá mun breyting á sköttum, sem kemur á jafnvægi á ný á öðrum markaðnum, ósjálfrátt gera það einnig á hinum. Samkvæmt þessu eru breytingar á peningaframboði og breytingar á sköttum jafngildar.

Ef við erum í punkti A á mynd 7, þá skal annaðhvort minnka peningamagn eða hækka skatta, sem getur komið kerfinu úr

verðbólgu og á sameiginlegu NN '-pp '-línuna. Gagnstæðar breytingar á öðru hvoru tækinu geta í punkti B til dæmis komið á ný á fullri atvinnu og tryggt samtímis jafnvægi á vörur- og vinnumarkaði.

Verður launahækkun samhliða skattahækkun? Já, reynslan hefur sýnt, að á tímum hárra beinna skatta eru það nettó—laun eftir skatta, sem skipta launþega mestu máli frekar en brúttó—laun þeirra fyrir skatta. Hækkun í beinum sköttum mun því leiða til kröfu um hærri peningalaun, til þess að launþegar geti haldið sínum rauntekjum eftir skatta.

Til að þróa skýringu á „atvinnuleysi samhliða verðbólgu“, sem stafar af rangri samsetningu efnahagsaðgerða, er hægt að nota hið svokallaða launaaðlögunarlíkan („wage-adjustment model“). Það segir, að skattahækkun geti aðeins dregið úr framleiðslu og atvinnu án þess að lækka í raun verðlagið. Ekki má þó draga þá ályktun, að skattahækkunar séu gagnlausar til að hamla á móti verðbólgunni, því að hér að framan hafa einungis verið bornir saman jafnvæispunktar. Athugum nú hin „dynamisku“ áhrif launaaðlögunarlíkansins.



Mynd 8: Möglæg skýring á „atvinnuleysi samhliða verðbólgu“, atvinnu- og verðlagsföll greinast í sundur vegna launaaðlögunar.

Mynd 8 sýnir atvinnu- og verðlagsföll. Í launaaðlögunarlíkaninu leggjast föllin ekki hvort ofan á annað. Á meðan NN '-linan er kyrr í sinni upphafsstöðu, snýst pp '-linan réttsælis vegna launaaðlögunarinnar.

Ef skattahækken fylgir samsvarandi launaaðlögun upp á við, þá mun lækkun jafnvægisverðlags verða minni en án launaaðlögunarinnar. Það krefst því minni aukningar í peningaframboði til að halda jafnvægisverði í sínu upprunalega gildi. Þetta þýðir, að hallinn á pp '-linunni verður minni, vegna þess að skattar og peningalaun hafa tilhneigingu til að breytast kerfisbundið saman í sömu átt. Ef litið er á NN '-línuna, þá sést, að þegar skattahækken fylgir launaaðlögun upp á við, minnkar atvinnu og það þarf því meiri aukningu í peningaframboði en áður til að vega upp minni atvinnu af völdum skattahækkunarinnar.

Samkvæmt mynd 8 eru nú fjögur möguleg svæði í staðinn fyrir tvö áður. Fyrir ofan og neðan bæði NN '- og pp '-föllin eru hin sigildu verðbólgu- og samdráttarsvæði. Á verðbólgsvæðinu er bæði umframeftirspurn á vörur- og vinnumarkaði, en á samdráttarsvæðinu er umframframboð á heim báðum. Á milli þessara svæða sýnir annar markaðurinn umframeftirspurn, en hinn umframframboð. Svæðið hægra megin við skurðpunktinn er „atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“. Í punkti A t.d. er umframframboð á vinnumarkaði, þar eð A liggur fyrir neðan NN '-línuna og umframeftirspurn á vörumarkaði, því að A liggur fyrir ofan pp '-línuna. Launaaðlögunarlíkanið útvegar því eina mögulega skýringu á því, hvernig atvinnuleysi getur farið samhlíða verðbólgu.

Ef mynd 8 er athuguð nánar, þá sést, að báðir markaðirnir eru í jafnvægi í E. Ef skattar eru hækkaðir um upphæð, sem nemur E til G, og ef skattahækken þessari fylgir launaaðlögun upp á við, þá mun aukning í peningaframboði, sem þarf til að hindra að verðlag lækki, að vera aðeins B til G, á meðan sú upphæð, sem þarf til að koma í veg fyrir að atvinnu minnki, verður að vera hærri upphæð eða C til G. Einhver millisvör,

t.d. G til H, gefa til kynna, að þar sem aukning peningamagns er meiri en B til G, þá hlýtur það að leiða til umframeftirspurnar á vörumarkaði. Þar eð G til H er minni aukning en C til G, þá er hún ekki næg til að hindra skattahækkenina í því að valda umframframboði á vinnumarkaðinum. Niðurstæðan verður því „atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“. Umframeftirspurn er á markaði fyrir vörur og þjónustu, á meðan umframframboð ríkir samtímis á vinnumarkaðinum.

Öll svæðin fjögur kalla á mismunandi aðgerðir. Athugum svæðið, þar sem atvinnuleysi er samhlíða verðbólgu. Í A á mynd 8 eru skattar of háir og peningaframboð of mikið. Til að ná jafnvægi í E myndi koma að fullu haldi að lækka skatta. Það myndi tryggja hlé á launakröfum, þar sem lægri skattar koma í staðinn fyrir hærri laun, og framleiðsla og atvinnu eykst, þar sem þetta skapar einnig hagstætt kostnaðar- og verðsamband. Verðbólguþrýstingnum getur svo verið aflétt með litlsháttar minnkun í peningaframboði. Jafnvægi yrði því tryggt með blöndu af harðari peningamála-og mildari skattaaðgerðum. Gagnstæðar aðgerðir í peninga- og skattamálum væru óviðeigandi. Athugum punkt A og ímyndum okkur, að skattar séu hækkaðir til að útrýma verðbólgu (A til B). Slíkt skattahækken myndi útrýma verðbólgu, en einnig verður launaaðlögun upp á við og minnkun í atvinnu, þar sem B er lengra frá NN '-línunni en A. Peningaþensla gæti síðan komið á fullri atvinnu, náð NN '-línunni í C, en verðbólga myndi þá verða meiri en nokkurn tímann áður.

Launaaðlögunarlíkanið skýrir „atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ sem það ástand, þar sem bæði raungildi peningaframboðs og persónuskattar eru of háir. Slíkt ástand getur skapast, þegar reynt er að sigrast á verðbólgu með því að hækka skatta, og til að snúa frá „fiscal overkill“ er peningaframboð aukið. „Atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ gæti einnig orðið, þegar reynt er að auka hagvöxtinn með því að breyta efnahagsaðgerðum í aðhaldslitla peningamálastefnu og hærri per-

sónuskatta til að koma á breytingu frá neyslu í fjárfestingu. Vandinn við slíka breytingu á efnahagsaðgerðum er, að ef skattahækkunin vekur upp launaaðlögun, þá mun hún leiða til þess, að atvinna minnkar snögglega. Ennfremur skapa aðhaldslitlar aðgerðir í penningamálum umframvörueftirsprung, og því verður „atvinnuleysi samhlíða verðbólgu“ lokaniðurstaða breytingar á efnahagsaðgerðum.

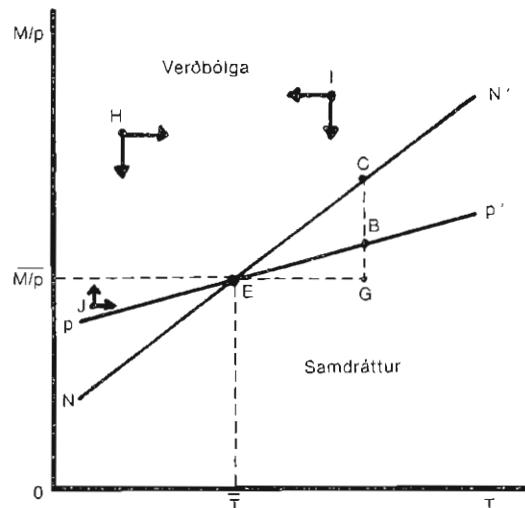
„Atvinnuleysi samhliða verðbólgu“ getur einnig orðið með stighækkandi tekjuskatt í verðbólgu. Þegar talað er um beina persónu-skatta, er átt við tekjuskatta. Þegar við erum á hinu sígilda verðbólgusvæði, þá eru raun-tekjur fastar, verðlag fer hækkandi og pen-ingatekjur því einnig. Í venjulegu stighækk- andi tekjuskattskerfi mun hækkun peninga- tekna færa meðalskattgreiðanda í hærri skattstiga, þannig að raungildi heildarskatt- byrðarinnar eykst ósjálfrátt. Ef við erum í punkti D á mynd 8 og gerum ráð fyrir, að yfirvöld peningamála haldi raungildi pen- ingaframboðsins stöðugu, þá mun verðlags- hækkun hækka raungildi skatta, þannig að við förum til hægri, frá D í F. Um leið og raungildi skatta hækkar, kemur launaaðlög- un til sögunnar, sem mun hafa þær afleið- ingar, að umframfestirspurn á vinnumarkaði er eytt fljótar en umframvörueftirspurn. Þegar punkti F er náð, heldur verðbólgan áfram, raungildi skatta fer hækkandi og hagkerfið dregst inn á svæðið, þar sem at- vinnuleysi verður og verðbólgan heldur áfram.

Þessar hugleiðingar ýta undir, að skattvísitölum sé komið á. Ef skattvísitölukerfi væri til staðar, þá myndi hagkerfið haldast í D á mynd 8, vegna þess að það myndi halda skattstiga hjá meðalskattgreiðanda stöðugum, nema rauntekjur breyttust eða skattabreytingar yrðu. Skattvísitala myndi viðhalda verðbólgu, þar sem hagkerfið myndi þá hneigjast til að vera kyrrt í D, en snúa frá „atvinnuleysi samhliða verðbólgu“. Skattvísitala kæmi í veg fyrir hreyfingu inn á svæðið, þar sem atvinnuleysi er samhliða

verðbólgu, og aðhaldsaðgerðir í peningamálum gætu síðan útrýmt verðbólgunni.

VIII. Vandamál við ákvörðun aðgerða í efna-hagsmánum og samræming tækja og markmiða [1].

Ef mynd 7 er lýsing á því ástandi sem ríkir, þá er rétt að hækka skatta þegar verðbólga er. Það er ekki eins augljóst að það sé rétt í því ástandi sem lýst er með mynd 9. Í H er rétt að hækka skatta og minnka peningamagnið. En í I, sem einnig er á verðbólgsusvæðinu, þá þarf til að komast í E að minnka peningaframboðið í M/p en viðeigandi breyting á sköttum er lækkun frekar en hækkuun. Vandinn er að skattar virðast of lágir í I vegna þess að peningaframboð er of hátt. Ef skattar væru hækkaðir vegna þess að það er verðbólga, myndu þeir við þessar kringumstæður einungis færa hagkerfið lengra í burtu frá jafnvægi.



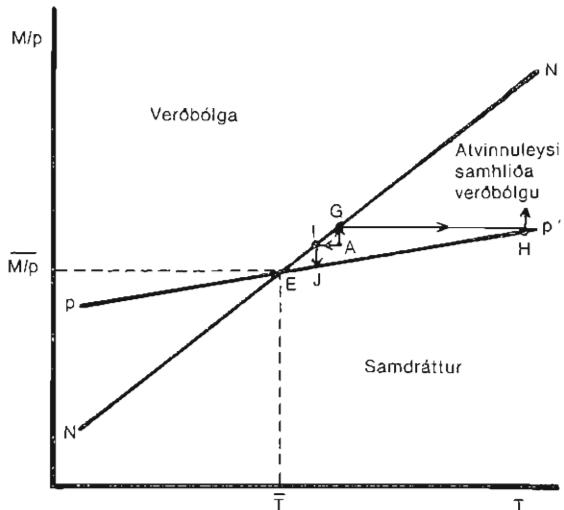
Mynd 9: Efnahagsaðgerðir í verðbólgu.

Eins og kom fram að framan, há þarf oft hækkun eða lækkun skatta til að ná jafnvægi. Það sama á því miður við varðandi aðgerðir í peningamálum, þ.e. aukningu eða minnkun peningamagns. Samkvæmt mynd 9 getur verðbólga stafað af umframpeningaframboði. En verðbólga er lika í punkti J þar sem skattar eru of lágir miðað við jafnvægi. Til að ná jafnvægi

er rétt að auka peningaframboðið samhliða því að hækka skatta. Það er því augljóst að þörf er á samræmingu aðgerða í efnahagsmálum.

Mynd 10, sem sýnir atvinnu- og verðlagsföll, er hægt að nota við athugun á nokkrum vandamálum við samræmingu aðgerða í efnahagsmálum. Ef jafnvægispeningaframboð og skattar eru þekktir, þá er einfalt að miða hagstjórnartækin við að ná þessum gildum. En í raunveruleikanum eru nákvæmar upplýsingar um þessi jafnvægisgildi ekki til staðar. Stjórnvöld vita ef til vill að þau eru á einu svæði eða öðru, en þau vita ekki nákvæma lögum markmiðsfalla og munu því ekki vita hversu mikjð stýritækin eigi að breytast.

Robert Mundell kom með lausn á þessu. Hann vildi einfalda þetta þannig að aðeins einu hagstjórnartæki er beitt þar sem það er áhrifa-ríkast. Aðgerðir í peningamálum ættu að mið-ast við að hafa stöðugt verðlag og stefna á pp'-linuna, en aðgerðir í skattamálum ættu að miðast við fulla atvinnu. Þetta mun síðan leiða til jafnvægis þrátt fyrir að ekki sé samræming milli tækjanna. En á hinn bóginn, ef aðgerðir í peningamálum væru miðaðar við að hafa fulla atvinnu en aðgerðir í skattamálum við að hafa stöðugt verðlag, þá myndum við stöðugt fjarlægjast jafnvægið alltaf meira og meira.

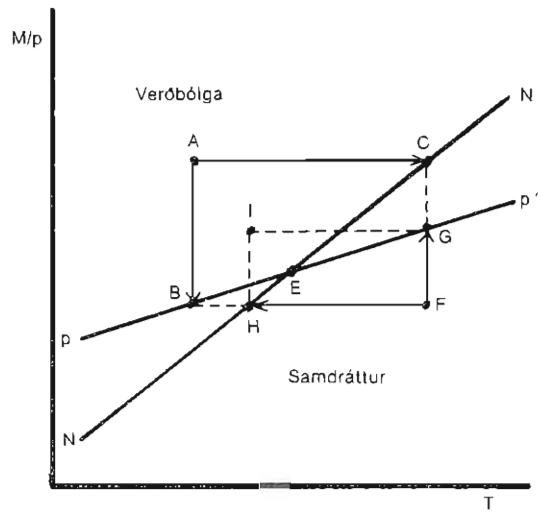


Mynd 10: Rétt og röng pörun tækja við markinið.

Athugum mynd 10. Byrjum í A á svæðinu þar sem atvinnuleysi er samhliða verðbólgu, og ef aðgerðum í peringamálum er ætlað að tryggja fulla atvinnu með því að auka peringrafraðboðið í G, þá eykst verðbólgan sem gæti leitt til skattahækunar, G til H. Það skapar jafnvel meira atvinnuleysi en í upphafi. Pörun tækja við markmið er því röng hér.

Á hinn bóginnt, ef byrjað er aftur í A og gert ráð fyrir að skattar séu lækkaðir til að koma kerfinu í I, þá verða engar launakröfur og það tryggir mikla atvinnu á kostnað tiltölulega litillar viðbótarverðbólgu. Takmörkun peningaframboðs færir okkur til J til að útrýma verðbólgu, sem leiðir til lítillar aukningar í atvinnuleysi sem er síðan þurrkað út með lítilli skattalækkun. Augljóst er samkvæmt þessu, að jafnvægi mun að lokum verða tryggt. Hagstjórnartækin hafa því verið rétt, sem notuð hafa verið við að ná markmiðunum.

Eins og kom fram að framan, þá vildi Mundell að sérhverju hagstjórnartæki væri einungis beitt þar sem það er áhrifaríkast. Seðlabankinn á bara að hugsa um að halda verðlaginu í skefjum og fjármálaráðherra að ákveða fjárlögin með tilliti til atvinnustigsins, en ekki að hugsa um verðlagið. Mynd 11 lýsir hvernig kenning Mundells virkar. Seðlabankinn keyrir frá A til B



Mynd 11: Skortur á samræmingu aðgerða í efnahagsmálum.

til að minnka verðbólguna en fjármálaráðherra frá A til C til að ná jafnvægi í atvinnu. Ef á himn böginn er lent í F, þá mun fjármálaráðherrann keyra frá F til H því að hann hugsar bara um atvinnuástandið en seðlabankinn frá F til G til að koma á stöðugu verðlagi. Síðan stefnir í jafnvægi, sem þarf nú ekki alltaf að vera. Vandamálín hér vegna „atvinnuleysis samhliða verðbólgu“ eru mismunandi halli á verð- og launakúrfunum. Úrræði væri skattvísitala. Afskrifa þyrfti því skatta sem tæki til að stjórna verðlaginu. En gildar ástæður geta verið fyrir skattahækkunum, t.d. hagvaxtarmarkmið, þ.e. hækka skatta og lækka þannig peningamagn, vextir lækka þá og örva þannig fjárfestinguna.

Launaaðlögunarlíkanið, sem rætt hefur verið um hér að framan, er gott dæmi um mikilvægi blöndu efnahagsaðgerða. Það hefur verið notað til að túlka árangur og mistök efnahagsaðgerða á 7. áratugnum. En orsakir „atvinnuleysis samhliða verðbólgu“ á 8. áratugnum stafa af öðrum þáttum, og það sem launaaðlögunarlíkanið gefur til kynna að eigi að gera, er ekki rétt við slíkar aðstæður. Hægt væri að beita því sem launaaðlögunarlíkanið gefur til kynna, aðhaldssömum aðgerðum í peningamálum og skattalækkunum, til skamms tíma vegna hagstæðra áhrifa á laun. En þegar til langs tíma er litið, gæti það reynst afdrifaríkt vegna þess að það gæti leitt til röskunar í fjármunamyndun og framleiðnivexti og því leitt til meiri verðbólgu í framtíðinni. Það sem er öflugt til skamms tíma, gæti reynst veigalítioð þegar til langs tíma er litið.

IX. Bandaríkin.

Hér á eftir verður leitast við að skýra frá helstu efnahagsaðgerðum gegn verðbólgu og atvinnuleysi í Bandaríkjunum síðustu 12—14 árin og hvernig þær hafa komið út. Að lokum mun verða skýrt frá ástandinu eins og það er í dag, þ.e. hver stefna Ronalds Reagans forseta Bandaríkjanna sé og hvers megi af henni vænta. Hér verður ekki farið nákvæmlega ofan í saumana heldur einungis tæpt á því helsta.

(A) Tímabilið 1965—1970.

Þensluðgerðir voru í fjármálum árin 1965—1969, sem komu fram í skattalækkunum 1964 og vanmætti til að fjármagna rekstur striðsins í Vietnam og félagslegar umbætur. Eftirspurnarþrýstingur varð of mikill seinni hluta árs 1965 og var hann mjög mikill alveg fram á mitt ár 1969. Atvinnuleysið fór niður fyrir 4% árið 1966, sem þá var álitid vera stig fullrar atvinnu, og það var ekki nema 3,5% 1969. Verðbólguþrýstingurinn jókst á árunum 1965—1969 og hækkun á neysluvöruvisítölunni, sem var um 2% á ári fyrri hluta 7. áratugarins, jókst í 5½% árið 1969.

Stjórnin leitaði ekki eftir aukaálagningu skatts fyrr en 1967, og hún var ekki ákveðin með lögum fyrr en í júní 1968. Þessi töf á að gera ráðstafanir í fjármálum til að gera vaxandi hernaðarútgjöld skaðlaus er augljóst dæmi um þá erfiðleika sem verða þegar þörf á eftirspurnarstjórnun fer í bága við metnar þarfir þjóðfélagsstefnu eða „pólitísku nauðsyn“. Eftir samdráttaraðgerðirnar í peningamálum, frá desember 1965 til október 1966, þegar seðlabankinn reyndi að vega upp þá þenslu er varð í fjármálum, var skipt yfir í þenslustefnu í peningamálum, að hluta til vegna þess að samdráttur virtist yfirvofandi í efnahagslífinu og húsbyggingar höfðu dregið verulega saman og ef til vill að hluta til vegna þess að notkun á nafnvöxtum sem vísbendingu um áhrif aðgerða í peningamálum gaf villandi upplýsingar um hvernig samdráttaraðgerðir í peningamálum í rauninni voru árin 1968 og 1969. Samhliða voru vegvisar um verð og laun ekki virkir til að vega á móti þrýstingi í umfram eftirspurn í hagkerfinu. Í desember 1968 boðaði seðlabankinn höft á peningaframboði og hækkandi vexti, sem myndu halda áfram 1969.

Óvenjulega ómarkviss stjórn peningamála árið 1968 leiddi til þess að peningaframboðið jókst um 7,4% á ársgrundvelli fyrri hluta ársins en 6,9% seinni hluta ársins. Þörfin á skattahækkun, sem hafði verið svo augljós áður, virtist því hafa fjarðað út þegar vöxtur hernaðarútgjalda minnkaði og eðlilegur

vöxtur tekna færði fjárlögini nær jafnvægi. Spár bentu þá til að minnkun í raunverulegri framleiðslu væri yfirvofandi. Það er því óhætt að segja, að þegar aðgerðum í fjármálum er einungis beitt til að hafa hemil á verðbólgunni, hafi aðgerðirnar 1968 verið rangar, þ.e. pörun tækja og markmiða var ekki rétt. Sköttum var ætlað að tryggja stöðugt verðlag, en aðgerðir í peningamálum voru miðaðar við að halda vexti framleiðslunnar stöðugum. Útkoman varð í átt frá jafnvægi („destabilizing“). Aðhaldsaðgerðir í peningamálum og engin skattahækkun hefðu leitt til betri niðurstöðu. Hækkun launa, sem var svo áberandi eftir mitt ár 1968, myndi hafa verið haldið niðri, minni minnkun hefði orðið í framleiðslu og atvinnu og verðbólga hefði ekki vaxið eins hratt og raunin varð á.

Mikil og skjót hækkun varð í launum, sérstaklega eftir 1968, sem svar við umfram-eftirspurn eftir vinnuafli. Hækkunin varð meiri en hin fræga Phillips—kúrfa gaf til kynna, þar eð launakröfur og vilji atvinnurekenda til að gefa þær eftir mótuðust af vaxandi verðbólguvæntingum.

Árið 1969 boðaði stjórn Richards Nixon samdrátt í ríkisútgjöldum og seðlabankinn endurskoðaði hina aðhaldslitlu peningamálastefnu, er ríkt hafði 1967—1968. Þegar þessar aðhaldsaðgerðir fóru að verka, hægðist á hagkerfinu og halli varð á fjárlögum Bandaríkjanna. Hægur hagvöxtur var áfram, atvinnuleysið jókst og verðbólgan hélt áfram þrátt fyrir samdráttaraðgerðirnar.

Þegar afturkippur varð í lok ársins 1969, minnkaði eftirspurnarþrýstingurinn fljötlega og atvinnuleysisstigið hækkaði í 6%. Samt sem ádur virtist hvorki draga úr hraða verðné launabreytinga á þessu afturkippstímbili. Venjulega bregðast verðvísitala þjóðarframleiðslu (GNP deflator) og neysluvörumerktalan ekki strax við hagsveiflum, heldur verður einhver töf. Heildsöluberð iðnaðarvara, sem sýnir venjulega skjót viðbrögð við minnkandi eftirspurn, virtist nú ekki kippast mikið við. Sambandið milli launa og at-

vinnuleysis, sem Phillips—kúrfan sýndi, varð ónothæft. Það er mögulegt að minnkandi verðsamkeppni og aukið vald verkalýðsfélaga hafi stuðlað að „samloðun“ launa og verðs. Árið 1970 hækkaði verð heildsöluvarnings, sem framleiddur var af iðnfyrirtækjum í lítilli samkeppni, meira en þeirra fyrirtækja, sem voru í meiri samkeppni. En varla getur talist raunhæft að álita að hæg viðbrögð verðs og launa á samdráttarskeiðinu hafi einungis stafað af ríkjandi markaðsvaldi stórra fyrirtækja og verkalýðsfélaga. Eftir langt tímabil mikilla verðhækkaná kynnu verðbólguvæntingar að hafa orðið mikilvægur ákvörðunarþáttur verðs og launa og verðbólguvæntingar því haldið áfram. Einu sinni þegar slík skrúfa er komin í gang, kynni stutt samdráttarskeið ekki að vera nóg til að snúa þróuninni við.

(B) Hjöðnun verðbólgunnar 1971—1972 og verð- og launaeftirlit Nixons 1971—1974.

Pensluðaðgerðir á árinu 1970 leiddu til þess að efnahagsstarfsemin náði sér aftur á strik fyrri hluta ársins 1971. En endurbatinn var tiltölulega litill og ekki var sjáanlegur mikill árangur í því að minnka atvinnuleysið. Ennfremur var ennþá mikil verðbólga, enda þótt eitthvað hefði tekist að draga úr henni, og greiðslujöfnuður var óhagstæður.

Hinn 15. ágúst 1971 tilkynnti Richard Nixon forseti Bandaríkjanna hina nýju efnahagsstefnu („The New Economic Policy 1971—1974“), sem leysa átti efnahagsvandamálin. Þessi efnahagsstefna hafði meðal annars að geyma fjölda tengdra aðgerða, sem miðuðu samtímis að því að örva eftirspurn og atvinnu og draga úr verðbólgu og styrkja greiðslujöfnuðinn. Hinari fyrirhug- uðu aðgerðir í fjármálum höfðu að geyma skattalaekkanir til að örva eftirspurn og framleiðslu, en til að vega upp tekjumissi átti að draga úr ríkisútgjöldum. Til að minnka verðbólguvæntingar var komið á 90 daga frystingu verðlags og launa („wage-price freeze“). Þessi stöðvun verð- og launahækkaná var síðan kölluð áfangi I (phase I). Frystingunni lauk 19. nóvember 1971 og við

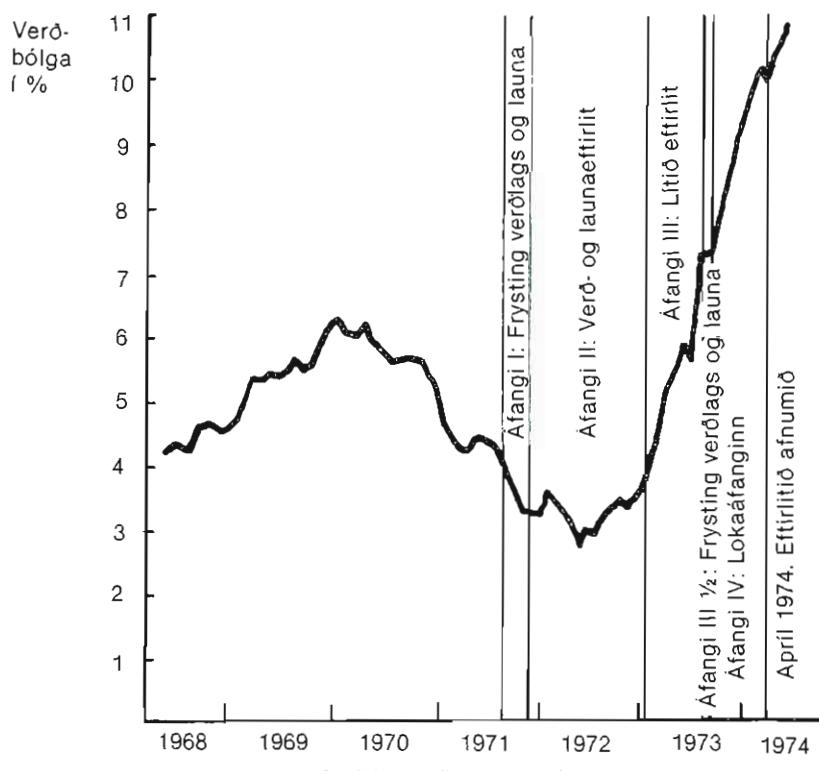
tók áfangi II, verð- og launaeftirlit („mandatory wage and price controls“), sem lauk 11. janúar 1973. Þetta var í fyrsta skipti í sögu Bandaríkjanna að slíkum aðgerðum var beitt á friðartímum. Samkvæmt áfanga II var fyrirtækjum leyft að hækka verð, sem nam aukningu í kostnaði, en þau gátu ekki hækkað álagningu sína. Launahækkanir voru takmarkaðar við 5,5%, nema í sérstökum tilvikum.

Með áföngum I og II hægðist á verðhækjunum. Hækkanir á verðvísítolu þjóðarframleiðslu og neysluvöruvísitölunni höfðu ekki verið eins litlir frá því 1968 og þær reyndust minni en í hinum stærri löndum OECD. Á sama tíma komust framleiðsla og eftirspurn í betra horf, og atvinnuleysi minnkaði.

Áfangar I og II komu á þeim tíma þegar búist er við að íhlutun í verðlag verki best. Eins og mynd 12 sýnir, þá hafði verðbólgan farið lækkandi í næstum tvö ár. Áfangi I leiddi til þess að það dró meira úr

verðbólgunni meðan hann var í notkun, þó að nokkuð hafi dregið úr árangrinum vegna hækkanar er urðu, er hömlunum var létt af. Um mitt ár 1972 hafði sú alda gengið yfir og verðbólgstigijóð lækkad enn meira.

Enda þótt verðlag hafi orðið mun stöðugra með áföngum I og II, þá táknað það ekki endilega að verð- og launaeftirlitið hafi verið áhrifarákt til að draga úr verðbólgu. Það er ekki óvenjulegt að verðhækkanir verði minni þegar endurbati hefst í efnahagslifinu, sem endurspeglar tafin áhrif afturkippsins, er varð, og stöðugs vinnulaunkostnaðar á einingu um leið og framleiðnivöxtur verður. Til að meta áhrif verð- og launaeftirlitsins er nauðsynlegt að áætla þróun verðlags, ef ekki hefði komið til þessa eftirlits. Það er vissulega erfitt. En samanburður á hreyfingum á verðvísítolu þjóðarframleiðslu og vinnulaunakostnaði á einingu 1972 við leitni þeirra á fyrri endurbatímabilum kynni ef til vill að varpa



Mynd 12: Verð- og launaeftirlit Nixons.

einhverju ljósi á málið. Gagnstætt fyrri endurbatatímabilum hækkaði verð annars en landbúnaðarafurða hægar en vinnulaunakostnaður á einingu árið 1972. Þetta gæti gefið til kynna að verðlag hefði hækkað hraðar, ef verð- og launaeftirlitsins hefði ekki notið við.

Samkvæmt mati Alan S. Binders og William J. Newtons [2], sem kom fram 1978, voru samanlögð áhrif af áföngum I og II þau, að verðlagi var haldið 1,22% stigi lægra heldur en verðbólustigioð hefði orðið ef verðlags-eftirlitsins hefði ekki notið við. Þetta litla, en mælanlega framlag í að hægja á hraða verðbólunnar náðist á kostnað smáskorts er varð, aðallega í timburiðnaði. Engin viðtæk röskun varð í efnahagslifinu.

Mat á áhrifum verð- og launaeftirlitsins verður að taka til þess möguleika að það gæti hafa haft óæskileg hliðaráhrif, rangar fjárfestingarákvarðanir og ójöfnud í tekjudreifingu. Á hinn bóginn var ekki að sjá, að svo hafi orðið 1972. Möguleg, óheppileg áhrif á fjármunamyndun virðast hafa verið lítil, þar eð fjárfesting fyrirtækja jókst hratt árin 1972 og 1973. Samt sem ádur var það almennt álitid að með því að hafa áfram strangt eftirlit í langan tíma myndi það leiða til óæskilegra hliðaráhrifa, og þessi áhætta hafði greinilega aukist þegar mikil og skjót verðhækkan landbúnaðarvara og innflutts hráefnis varð í lok árs 1972. Kröfur um sveigjanlegri verðreglugr urðu því sterkari. Það var því í janúar 1973 að áfangi III var kynntur.

Nixon áleit að áfangar I og II hefðu skilað sínu og lagði því tekjustefnuna á hilluna. Áfangi III kom síðan 11. janúar 1973. Dregið var úr eftirlitinu og áhersla lögð á sjálfsstjórn á ábyrgð einstaklinga, fyrirtækja og framleiðenda. Ádur en áfangi III komst í framkvæmd, fór heildareftirspurnin mjög vaxandi og verðbólustigioð fór upp á við, eins og sést á mynd 12. Að álti Blinder og Newton hækkaði verð á tímabili áfanga III lítilsháttar hraðar en það hefði gert, ef ekki hefði komið til eftirlits, sem bendir til þess að um tafðar verðhækkanir hafi verið

að ræða á þessu tímabili. Stjórnmálaþrýstingur olli því að Nixon taldi sig þurfa að beita hvassri stefnu og svaraði hann þessu í ágúst 1973 með því að koma á ný á frystingu verðlags og launa, sem var kölluð áfangi III½.

Pegar áfangar III og III½ eru athugaðir saman, þá kemur í ljós sú meginregla að eftirlit dugar ekki þegar heildareftirspurninni er ekki stjórnæld. Þegar eftirlitið var veikt á tímabili áfanga III, fór verðbólustigioð mjög hratt hækkandi. Verðbólgan var stöðvuð um tíma þegar frystingu verðlags og launa var komið á á nýjan leik með áfanga III½, en alvarlegur skortur og röskun gerðu vart við sig. Sem dæmi má nefna að verktautar gátu ekki byggt vegna þess að þeir fengu ekki járnstengur í steypuna sína, námumenn gátu ekki grafið því að þá vantaði járnslár til að styrkja námugöng sín og blaðaútfendur urðu að nota dýran gæðapappír þar sem erfitt var að fá ódýran pappír. Fyrirtæki byrjuðu að safna birgðum af hráefnum af ótta við að meiri skortur kæmi.

Álitid var að röskun áfanga III½ væri of hátt verð fyrir lægra verðbólustig. Í september 1973 skipti Nixon yfir í áfanga IV eða lokaáfangann. Í apríl 1974 lagði þjóðþing Bandaríkjanna eftirlitið niður. Samkvæmt mati Binders og Newtons byrjuðu þá fyrir alvöru að koma í ljós tafðar verðhækkanir („catch-up“ inflation). Í ágúst 1974 hafði verðbólgan náð því stigi, sem verið hefði ef stöðvun verðlags og launa hefði aldrei verið sett í framkvæmd. Það sem meira er, tafðar verðhækkanir héldu áfram í margu mánuði á eftir. Árið 1975 var verðbólustigioð næstum 1% hærra heldur en það hefði orðið ef tekju-stefna Nixons hefði aldrei komið til.

Rannsóknir á áhrifum verð- og launaeftirlitsins hafa leitt í ljós að það hefur ekki náð tilætluðum árangri. Athugum nánar áætlun Nixonstjórnarinnar og áhrif hennar á verðbólguna. Í fyrsta lagi tókst áfanga I, þ.e. 90 daga frystingu á verð, laun og leigu, að rjúfa verðbólguvæntingar að minnsta kosti í smátíma og draga úr verð- og launahækkunum. Á hinn bóginn var verð- og launaeftirlit-

íð á tímabili skjóts efnahagshagvaxtar, sem stafaði bæði af stefnunni í eftirspurnarstjórnuninni og mestu þenslu í heiminum, sem verið hefur frá lokum heimsstyrjaldarinnar síðari. Auk þess var hætt við eftirlitið þegar afurðaverð jókst afarhratt. Það að verðlag hækkaði hratt á ný þegar eftirlitið var fjarlægt við slíkar aðstæður, er ekki sönnun þess að það hefði ekki getað verið árangursríkara á tímum hægari eftirspurnar. En það er ekki auðvelt að stjórna slíku eftirliti, kerfið verður stirt og ýmis vandamál kunna að skjóta upp kollinum þegar eftirlitið er afnumið. Af þessum sökum virðist íhlutun í kaupgjald og verðlag ekki vera viðeigandi valkostur.

(C) Hraðari vöxtur verðbólgunnar 1973—1974.

Árið 1973 fór verðlag á ný hratt hækkanandi. Hægt er að rekja hinum miklu og skjótu verðhækkanir til margra þátta. Hér á eftir mun verða reynt að greina á milli ytri og innri þátta.

a) *Ytri þættir:* Þættir sem orsókuðu hina miklu verðhækkanum á matvælum og öðrum neysluvörum.

(i) Minnkun í heimsframleiðslu á korni árið 1972, sem stafaði af uppskerubresti í Sovétríkjum, Indlandi, Kína og á nokkrum öðrum mikilvægum svæðum, vó þungt í hinni skjótu verðhækkanum á matvælum eftir mitt ár 1972. Þetta leiddi til mikillar aukningar í útflutningi Bandaríkjanna á korni og verðhækkanar á korni innanlands. Verð á skepnuföðri hækkaði einnig hratt, sem stafaði aðallega af aflabresti í ansjósú-útgerð Perúmanna, með óheppilegum áhrifum á framleiðslu búpenings og alifugla. Þetta leiddi síðan til verðhækkanar á kjöti og kjúklingum.

(ii) Mikil þensla er varð samtímis í flestum löndum OECD frá miðju ári 1972 til

miðs árs 1973 leiddi til skorts á mörgum afurðum, öðrum en matvælum, þar á meðal á málum, og verð hækkaði hratt. Eftirspurn eftir afurðum varð áfram mikil þrátt fyrir slaka í efnahagsstarfseminni, sem kom fram í innkaupum í spákaupmennskutilgangi og þörf á að endurnýja uppurnar birgðir.

(iii) Frá miðju ári 1973 varð snögg hækkan á olíuverði stórá þáttur.

Þar sem mikil matvöruframleiðsla er í Bandaríkjum og Bandaríkin stór aðili á heimsmarkaði, hafði mikil verðhækkanum afurða bæði skjót og bein áhrif á verðlag innanlands. Ennfremur hefur meiri verðbólga erlendis borist til Bandaríkjanna gegnum hærra innflutningsverð, sem hækkaði um 18% milli áranna 1972 og 1973. Enda þótt hlutur innflutnings í vergri þjóðarframleiðslu sé tiltölulega líttill, voru bein og óbein áhrif af skyndilega hærra innflutningsverði töluberð á verðlag innanlands.

b) *Innlendir þættir:* Viðtækur skortur á afkastagetu hafði mikil áhrif í verðhækkanum 1973. Nýting afkastagetu í stórum iðngreinum jókst hratt og náði 93,5% seinni hluta árs 1973. Þörf á afkastagetu 1973 endurspeglæði bæði mikla erlenda og innlenda eftirspurn og tiltölulega hægan vöxt afkastagetu árin á undan.

(i) Mikil og vaxandi eftirspurn innanlands í lok árs 1972 og byrjun 1973 var ein sú mesta frá því í lok 6. áratugarins. Efnahagsstefnan 1972 hafði mjög örвandi áhrif á efnahagslífið, ef til vill vegna villandi vísbendinga, aðallega þeirra er tengdust því hversu mikill efnahagsslaki, þ.e. ónotuð afkastagenta, og vöxtur peningaframboðsins væri. Á öðrum ársfjórðungi 1972 var atvinnuleysisstigið 5,75% og Efnahagsráðgjafaneftindin („Council of Economic Advisers“) áætlaði að raunveruleg þjóðarframleiðsla væri um 4,5% fyrir neðan

- mögulega þjóðarframleiðslu. Skýrslur seðlabankans gáfu til kynna að framleiðsluiðnaður starfaði með 80% af afkastagetu sinni. Þessi tölfræðilega mynd af hagkerfinu, að vannýting afkastagetu væri mikil, var svo sannarlega ekki samkvæmt efnahagsraunveruleikanum eins og kom í ljós í þeim skorti, er varð 1973. Tölur um peningaframboð gáfu einnig ranga mynd. Upprunalegu tölurnar gáfu til kynna að peningaframboð hefði aukist um 8,5% á ársgrundvelli seinni hluta árs 1972 og 6% fyrri hluta árs 1973. En endurskoðaðar tölur, sem birtust í febrúar 1974, sýndu að raunverulegur vöxtur var töluvert hraðari eða 9,5% og 7,75%.
- (ii) Milli áranna 1961 og 1966 jukust raunveruleg útgjöld til nýrra verksmiðja og tækja mjög hratt, en lítil aukning varð síðan og fjárfesting í framleiðslu minnkaði milli 1966 og 1972. Fjárfesting innanlands varð fyrir óheppilegum áhrifum af afturkipnum 1969—1970, miklum launahækkunum og litlum hagnaði fyrirtækja seinni hluta 7. áratugarins og miklum arði af fjárfestingu Bandaríkjanna erlendis.

Gengislækkun dollarans 1973 hafði einnig sín áhrif. Lækkun dollarans gæti hafa leitt til verðbólgu á óbeinan hátt með því að hvetja til útflutnings en letja innflutning og þannig aukið við skortinn á birgðum innanlands.

Það er sérstaklega erfitt að meta áhrif af verð- og launaeftirlitnu 1973:

- Fjöldi þátta, er orsókuðu verðhækkuna, var fyrir utan stjórnun á verð- og launahækkunum. Matarskortur og verðhækkunar á alþjóðamarkaði áttu upptök sín í utanaðkomandi þáttum, þ.e. utan Bandaríkjanna. Snögg aukning í eftirspurn innanlands í byrjun árs 1973 gerði framkvæmdina á verðlagseftirliti erfíðari, að hluta til vegna þeirrar útþenslusömu

stefnu í eftirspurnarstjórnun, er ríkt hafði.

- Reglur um verðeftirlit breyttust mörgum sinnum á árinu. Eins og kom fram að framan tók nokkurs konar sjálfsstjórn áfanga III við af fastmótuðum reglum og eftirliti áfanga II þann 11. janúar 1973 og síðan var áfangi IV settur í framkvæmd þann 12. september sama ár. Í áfanga IV var flestum iðnaði einungis leyft að hækka verð sem svaraði kostnaðarhækkunum í dollurum, þannig að áfangi IV var strangara kerfi en áfangi II. En hins vegar var eftirliti smáum saman létt af um haustið.

Engu að síður má segja að eftirlitið hafi komið að gagni um tíma á sumum svíðum að því leyti að verðlag varð lægra en það myndi annars hafa verið án þessa eftirlits. Það er kaldhæðnislegt að þetta sýndi sig í þeirri staðreynð að innanlandsafurðum var beint í útflutning og latt var til innflutnings. Annað dæmi er að hin minnkaða framleiðsla á kjöti og kjúklingum stafaði af verðþakinu. En stöðugleikaáhrifin á verð voru skammvinn þar eð framboðsskorturinn, sem varð, leiddi til aukins verðþrýstings síðar. Í heild virðist verðeftirlitið lítið hafa stuðlað að verðstöðugleika árið 1973.

(D) Eftirmáli.

Reynsla Bandaríkjamaðanna síðustu árin gefur til kynna einhverja vísbindingu um hvaða efnahagsaðgerða ætti að grípa til:

- Mjög erfitt er að hafa stöðugleika í verðlagi við aðstæður fullrar atvinnu. Viðeigandi eftirspurnarstjórnun er nauðsynlegt skilyrði fyrir árangri, en hvort það er nægilegt skilyrði er ekki víst.
- Langvarandi aðstæður slakrar eftirspurnar og vannýting auðlinda gætu leitt til verðstöðugleika til skamms tíma, en verið skaðlegar þegar til lengri tíma er litið vegna óheppilegra áhrifa á fjárfestingu. Skortur á afkastagetu verður þegar hærra starfsemistigi er náð á nýjan leik.
- Verðbólgan virðist skapa sinn „eiginn

hraða“, og ýta verðbólguvæntingar og þær breytingar er verða á hegðun ýmissa hópa þjóðfélagsins undir hann. Einu sinni þegar verðbólga er komin af stað, getur það tekið langan tíma að koma á ný á stöðugleika, þó að það fari augljóslega eftir þeim aðgerðum sem gripið er til.

Erfitt er að meta áhrif verð- og launaeftirlitsins, sem sett var 15. ágúst 1971. Samt sem áður virðast áfangar I og II hafa náð einhverjum árangri í að draga úr verðbólguvæntingum. Þeir höfðu stöðugleikaáhrif á bæði verð og laun 1972 án þess að leiða til mikilvægra, óæskilegra hlíðaráhrifa. En ástandið breyttist mikið 1973. Verðlag hækkaði hraðar en það hafði gert allt frá Kóreustríðinu, og stafaði það meðal annars af mikilli hækkun á vörugerði í milliríkjaviðskiptum, matarskorti, lækkun Bandaríkjadollara, of miklum þrýstingi á afkastagetu í mörgum iðngreinum innanlands og verðhækkun olíu hjá ríkjum OPEC. Við slíkar aðstæður varð framkvæmd verð- og launaeftirlits mjög erfið. Mögulegt er að verðlag hefði hækkað hraðar ef eftirlits hefði ekki notið við, en erfitt er að færa sönnur fyrir því. Verðeftirlit hafði óheillavænleg áhrif á vissum svæðum þar eð það var ekki hvati til að framleiða og hvatti til þess að innanlandsafurðum væri beint í útflutning. Launaeftirlit virðist hafa verið árangursíkt í því að halda hækkun launa niðri. Raunin varð að tímakaup hækkaði minna en verð neysluvara á árinu, sem leiddi því til minni rauntekna.

(E) Afturkippurinn 1974—1975.

Hin alþjóðlega uppsveifla, sem byrjaði 1972, náði hámarki í Bandaríkjunum fyrrí hluta ársins 1973. Á meðan verðbólga fór áfram hratt vaxandi, fór að bera á hnignun í raunverulegri eftirspurn innanlands, einkum í fjárfestingu í íbúðarhúsnæði og kaupum á varanlegum neysluvörum, áður en kom til oliukreppunnar. Í lok árs 1973 og byrjun árs 1974 dró mjög úr eftirspurn, sérstaklega í sölu bíla og á öðrum orkuríkum vörum og þjónustu. Á 2. og 3. ársfjórðungi 1974 virtist

efnahagsstarfsemin verða eithvað stöðugri. En verðbólgan hélt óhindruð áfram því að verð eldsneytis hækkaði mikið og lok verðeftirlitsins í apríl gáfu ríkjandi verðþrýstingi lausan tauminn.

Mönnum ber ekki saman um hvenær þessi afturkippur í efnahagslífinu byrjaði nákvæmlega, en hann er sá mesti, er verið hefur frá því í heimskreppuni miklu á 4. áratugnum. Raunveruleg þjóðarframleiðsla minnkaði um 6% frá seinni hluta árs 1973 til fyrri hluta árs 1975. Á sama tímabili jókst atvinnuleysið úr tæpum 5% í næstum 9%. Í maí 1975 voru vel yfir 8 milljónir manna atvinnulausar eða 8,9% af vinnuaflinu. Bilið milli raunverulegrar og mögulegrar þjóðarframleiðslu var því gríðarlegt á þessu tímabili. Mikið atvinnuleysi var því og mikil verðbólga. Hinir ýmsu geirar efnahagslífsins voru að hruni komnir, nema útflutningurinn sem hélt sínu áfram.

Afturkippurinn 1974—1975 var dæmi um mikla efnahágstjórn. Hún fólst í því hvernig reynt var að hemja verðbólguna. Verðlagshækkanirnar seinni hluta árs 1973 leiddu til þess að seðlabankinn hægdi á vexti peningamagnsins og var árlegur vöxtur þess minni en 1%. Afleiðingin varð þrengingar á lánamarkaði, sem mörkuðu upphafið að hnignuninni í íbúðarfjárfestingu.

Verðlagið hækkaði mjög snögglega vegna framboðstakmarkana, aðallega vegna lélegrar matvælauppskeru í heiminum og fjórfoldunar verðs á innfluttri olíu frá OPEC. Þar eð verð á uppskeru ákvarðast að mestu af aðstæðum á heimsmarkaði, þá eru það misstök að grípa til samdráttaraðgerða í peninga- og fjármálum til að reyna að koma í veg fyrir að verðlag innanlands hækki þegar heimsmarkaðsverð á matvælum hækkar. Þar eð ekki er hægt að koma í veg fyrir verðlags-hækkun, þá þýða samdráttar- og hlutlausar aðgerðir að ekki er hægt að fjármagna dýrarí þjóðarframleiðslu. Það er raunveruleg framleiðsla, en ekki verðlagið, sem gefur eftir.

Hin mikla olíoverðshækken orsakaði mikla verðbólgu í Bandaríkjum. Þessi verðbólga var sama og ef olíiverðshækken

hefði orðið vegna mikils söluskatts á óliu. Slíkur skattur myndi hækka óliuverðið og væri því verðbólguhvjetjandi, en þar eð hann myndi einnig minnka rauntekjur neytenda, væri hann einnig samdráttarverkandi. Við-eigandi efnahagsaðgerðir við þessar aðstæður eru að fjármagna verðhækkanir sem stafa af erlendum uppruna. En stjórnin gerði það ekki, heldur leit hún einungis á verðbólgustigið. Án þess að gera sér grein fyrir orsökum verðbólgunnar kaus hún samdráttaraðgerðir. Hvatt var til aðhaldd-samrar peningamálastefnu og í október 1974 voru skattar hækkaðir.

Ennfremur var dregið úr útgjöldum ríkis-ins á þeim tíma, þegar raunveruleg þjóðarframleiðsla var á niðurleid. Aðalástæða þess var að tekjuskatturinn varð skyndilega sjálf-krafa röskunarþáttur, en ekki jafnvægisþáttur. Skýringin er sú að milli 4. ársfjórðungs 1973 og 3. ársfjórðungs 1974 minnkaði raun-veruleg þjóðarframleiðsla um 3,6% á árs-grundvelli. Þrátt fyrir það hækkaði verðlag, sem mælt er með verðvísítölu þjóðarfram-leiðslu, um 11,1%. Afleiðingin varð sú að þjóðarframleiðsla á verðlagi hvers árs hækka-di um 7,2%. Jafnframt hækkuðu peninga-tekjur einstaklinga um 8,4%. Þar sem tekju-skattskerfi Bandaríkjanna miðast við peningatekjur en ekki rauntekjur, og vegna þess að það er stighækkaní, þá fer sólk i hærri skattstiga enda þótt einungis peninga-tekjur hafi aukist. Hækjunin í persónu-tekjum leiddi því til þess að tekjuskattur ein-staklinga hækkaði um 12,9%. Hlutfall persónuskatta í heildarskattheimtu jókst því þegar það var mjög óheppilegt fyrir efnahagslífið.

Petta var óheillavænlegt. Þetta þýddi að ráðstöfunartekjur lækkuðu jafnvel hraðar en raunveruleg þjóðarframleiðsla. Áhrifin urðu þau að sparnaður einstaklinga minnka-di og í lok árs 1974 höfðu neytendur fengið nóg og það var þá sem bílaiðnaðurinn og annar iðnaður voru að fara á hausinn.

Ef skattvísítolukerfi væri í Bandaríkjum, myndi skattbyrði þegnanna ekki aukast í verðbólgu, ef raunlaun þeirra væru þau

sömu og áður, og þessi öfugu efnahagsáhrif sem skattar höfðu 1974, myndu ekki koma fyrir. Skattar myndu vera miðaðir við raun-tekjur og þar eð rauntekjur lækkuðu 1974, þá myndi hlutfall skatta í persónutekjam einnig hafa lækkað, sem leitt hefði til auk-inna neysluútgjalda og komist hefði verið hjá miklum afturkipp í efnahagslífinu.

Að framan var sýnt hvernig stighthækkaní tekjuskattur, sem miðaður er við peninga-tekjur, gæti orsakað atvinnuleysi samhlíða verðbólgu og reynslan frá 1974 sýnir hvernig hann getur orðið röskunarvaldur („destabil-izer“). Það er skodun margra hagfræðinga að kominn sé tími til að taka upp skattvísítolukerfi í Bandaríkjunum. Slikt kerfi myndi ekki útiloka stighthækkaní skatta með tilliti til rauntekna og það myndi ekki útiloka notkun skattaaðgerða til að draga úr verðbólgu, þar eð alltaf er hægt að auka jaðarstigið jafnvel um leið og skattabrepin eru breikkuð. Visitölukerfi skatta myndi útiloka möguleikann á því að rikið myndi ósjálfrátt taka til sín meiri skatta einungis af því að verðbólgan hefði vaxið.

Í upphafi ársins 1975 var útlitið dökkt í efnahagslífi Bandaríkjanna og áliði var að það tæki langan tíma að ná upp fullri at-vinnu á nýjan leik. Það kom síðan á daginn, að efnahagslífið náði sér fyrr á strik en búist var við. Miklar skattalækkanir urðu til að vega upp „fiscal drag“ og örva eftirspurn. En seðlabankinn var ennþá tregur til að ýta undir efnahagslífið með útþenslusamri stefnu í peningamálum. Niðurstaðan var stefna, sem leiddi til þess að efnahagsbatinn var borinn uppi af vaxandi neyslu en fjárfesting jókst mun hægar en í fyri uppsveiflum. Hlutfall milli fjármuna og vinnu („capital—labour ratio“) stóð óbreytt og fram-leiðnaukningu var ekki til að dreifa. Það virðist einnig vera skortur á nútíma fram-leiðsluaðferðum, sem veikir samkeppnis-stöðu Bandaríkjanna á alþjóðlegum mörkuðum og erfitt er að koma atvinnuleysinu niður fyrir 5,5% án flöskuhálsa í framleiðslunni.

(F) Viðbrögð launa við hækkandi verðbólgu-stigi.

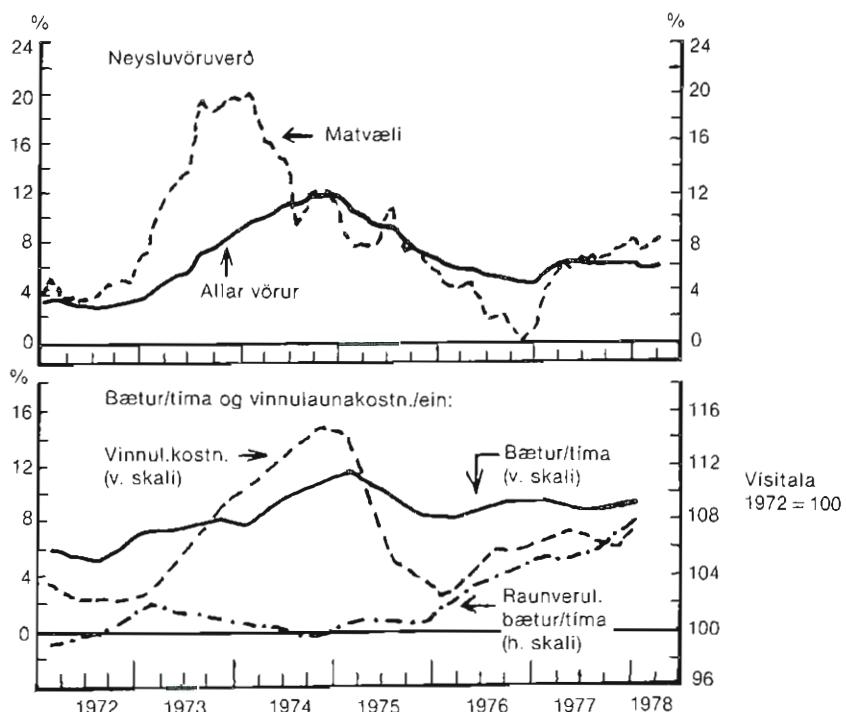
Á árunum 1975—1977 dró ekki úr launahækjunum þrátt fyrir vaxandi slaka á vinnumörkuðum. Meðaltímakaup í Bandaríkjum hækkaði um 6,5—7,5%. Þessi skortur á viðbrögðum launahækkanu við daufum vinnumörkuðum á árunum 1975—1977 vekur upp þá spurningu hvort meiri samdráttaraðgerðir í fjár- og peningamálum geti dregið úr launaverðbólgu. Rannsóknir á þessu hafa gefið til kynna að hærra atvinnuleysisstig dregur úr launahækjunum.

Árin 1972—1974, þegar neysluvöruvísisítalan jókst mjög mikil, þá varð ekki eins mikil hækjun í peningatekjum og rauntekjur lækkuðu því. Þetta dró án vafa úr verðbólguafleiðingum af hinni alþjóðlegu verðbólgu, að hluta til vegna þess að sumir launþegar í verkalyðsfélögum voru bundnir við þriggja ára samninga, sem gerðir voru þegar verðbólguvæntingar voru ekki miklar. Þetta

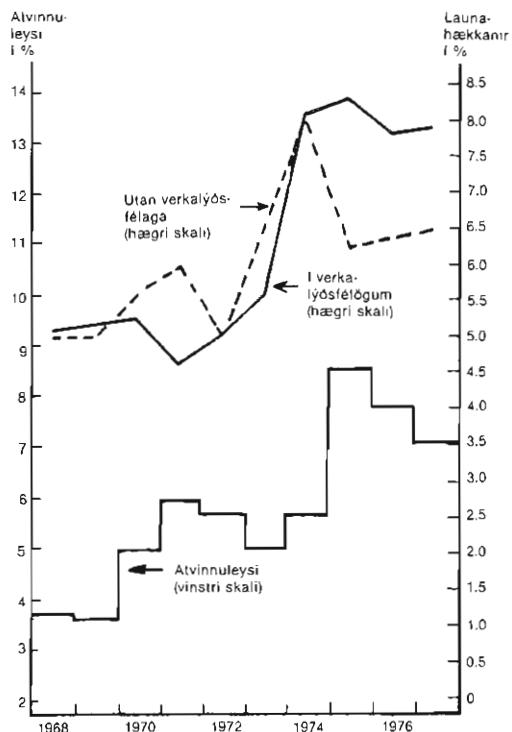
sést vel á mynd 13, sem sýnir breytingar á verðlagi, launum og kostnaði.

Þegar samningar urðu lausir eftir hinari miklu verðhækkanir 1973—1974, reyndu verkalyðsfélög, óhrædd við mikið atvinnuleysi, að bæta upp tap sitt og auka rauntekjur meðlima sinna. Stærri félögunum tókst að fá 9,5% launahækjun í gegn og um 10% í heildarbætur. Þetta var meira en aðilar utan verkalyðsfélaga fengu. Sjá mynd 14.

Hin mikla verðbólga 1973—1974 leiddi því til hærri launasamninga næstu ár þar á eftir og því til atvinnuleysis samhliða verðbólgunni. Mismunur á launabreytingum hjá launþegum í og utan verkalyðsfélaga fylgir venjulega slaka á vinnumörkuðum vegna þess að samningaviðræður aðlagast hægar markaðsaðstæðum. Það sama gerðist 1976 og 1977. Möguleiki á einhverjum töfðum launahækjunum hjá aðilum utan verkalyðsfélaga virðist þannig vera óvenjulega mikill þegar þrengist um á vinnumarkaðinum.



Mynd 13: Árlegar breytingar á verðlagi, launum og kostnaði.



Mynd 14: Árlegar launahækkanir og atvinnuleysisstig 1968—1977.

(G) Viðnámsaðgerðir gegn verðbólgu 1978.

Allt frá því er verð- og launaeftirliti Nixonss lauk 1974 og til ársins 1978 voru engar beinar aðgerðir gegn verðbólgu í Bandaríkjum. Í apríl 1977 kynnti Jimmy Carter, þáverandi forseti, viðnámsaðgerðir gegn verðbólgu („anti-inflation programme“), sem miðuðu að því að koma verðbólgstigini niður í 4—4,5% í lok árs 1979. Auk þess var ætlunin að koma á jafnvægi á fjárlögum fyrir fjárlagaárið 1981. Forsetinn nefndi helstu ráðstafanir, sem yrði að gera:

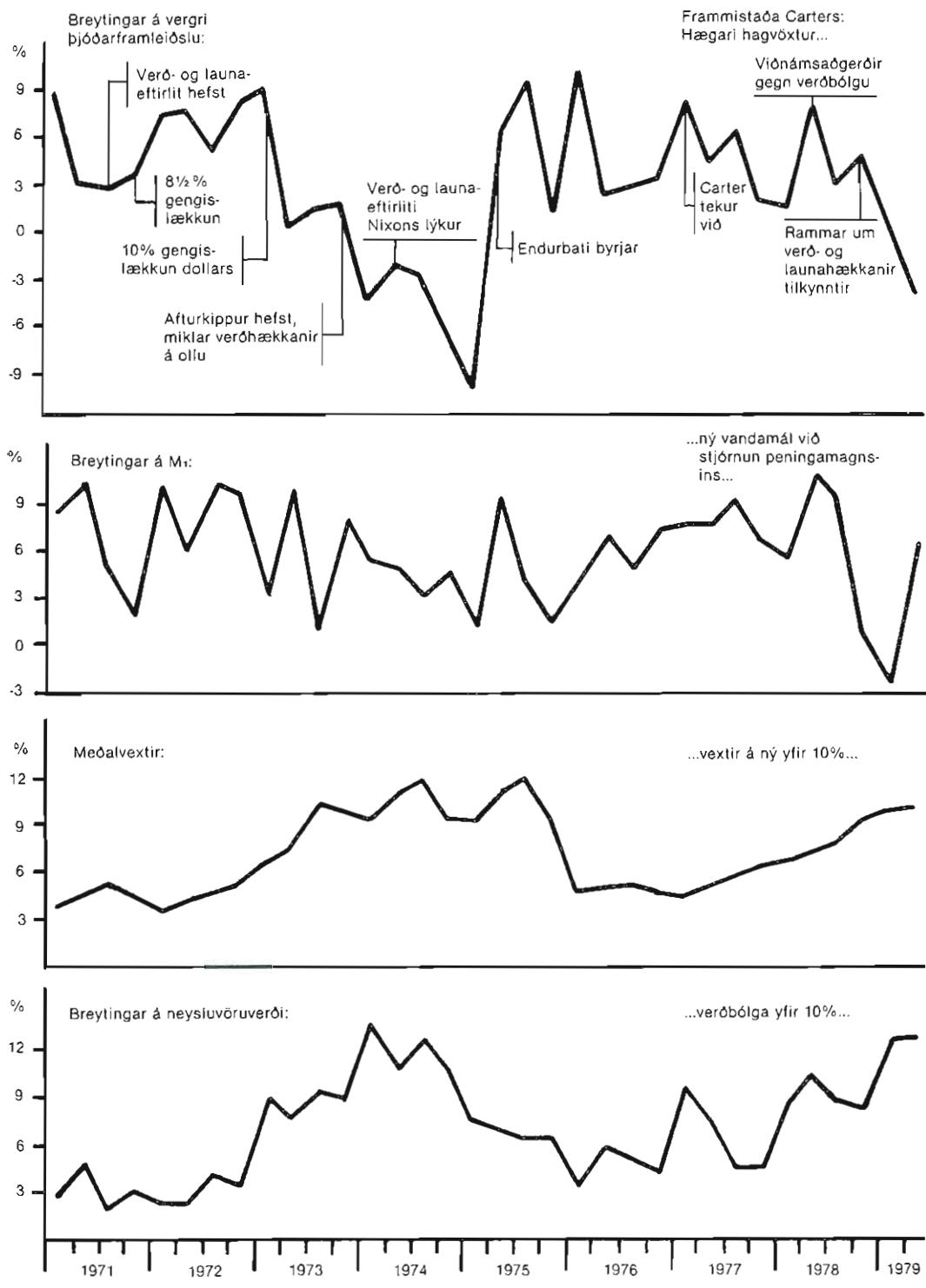
- Samráð ríkisstjórnarinnar við aðila vinnumarkaðarins, þ.e. fyrirtæki og verkalýðsleiðtoga, um að lækka verðbólguna samhlida því að auka hagvöxtinn.
- Aukið hlutverk Launa- og verðlagseftirlitsins („Council on Wage and Price Stability“) til að koma með nákvæmum iðn-

- aðarathugunum á fót kerfi, þar sem komið er auga á einstaka flöskuhálsa í framleiðslu.
- Athugun á þeim möguleika að koma á stöðugleika í afurðaverði.
- Yfirlit yfir kostnaðar- og nýtniáhrif ým issa reglugerða stjórnvalda.

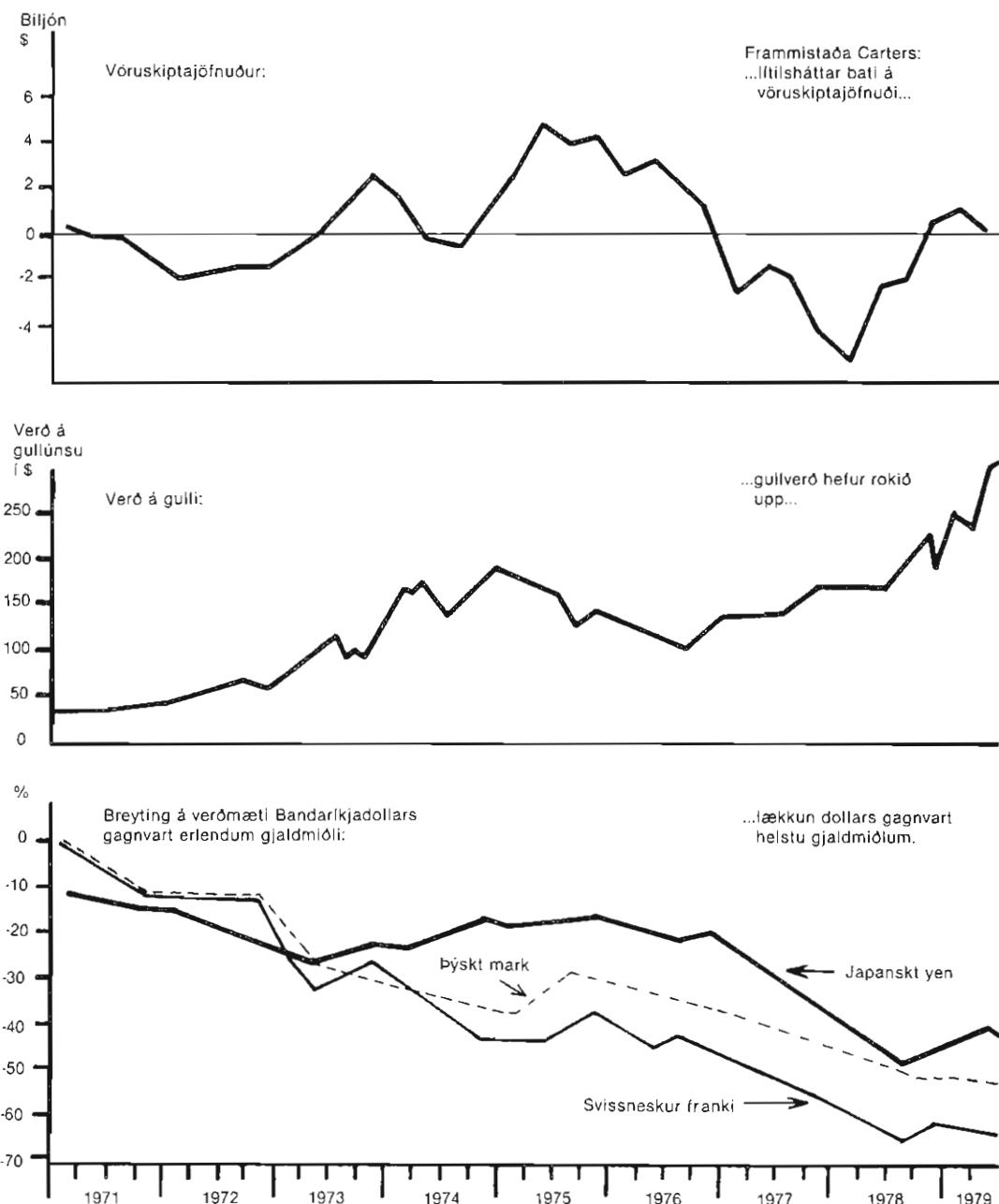
Samtímis því að kynntar voru efnahagsaðgerðir til að minnka verðbólguna varð samdráttur í fjár- og peningamálum. Fyrsti áfangi viðnámsaðgerðanna gegn verðbólgu var tilkynntur í apríl 1978. Hann hafði að geyma ákveðnar aðgerðir innan opinbera geirans, einkum aukið eftirlit á innkaupastefnu ríkisins og athugun á verðbólguáhrifum fyrirhugaðra reglugerða af hálfu ríkisvaldsins, með 5,5% hámarkshækkenum árslauna hjá ríkinu. Stjórnin ætlaði líka að banna verðbólguhvetjandi lagasetningu og breyta reglugerðum um vissar iðngreinar til að auka nýtingu og efla samkeppni. Hjöðnunar-áætlun („deceleration programme“) fyrir einkageirann var komið á fót, sem fóll í sér samráð milli ríkisvaldsins, ýmissa hagsmunahópa og forsetaráðgjafa um verðbólgu, þar sem reynt myndi að hafa bein aðhalðsáhrif á launa- og verðhegðun einkageirans.

Í október 1978 voru aðgerðirnar hertar. Draga átti úr ríkisútgjöldum og minnka fjárlagahallann, er þá var. Tilmæli voru („A voluntary standard“) um 7% árlegar launahækkanir. Undanþegnir þessum launahækkanum voru þágildandi launasamningar og tímakaup, sem var lægra en \$4. Í samningum til langs tíma var þetta hámark hækkað í 8% fyrsta árið og sýnileg framleiðni aukning réttlætti hækkanir umfram þessi mörk. Verð vara mátti hækka sem nam $\frac{1}{2}\%$ minna en árleg meðaltalsverðhækken var 1976—1977, þó að hámarki 9,5%. Ef dró úr launahækkenum um meira en $\frac{1}{2}$ prósentustig, myndu verðhækkenarmörkin breytast.

Myndir 15 og 16 sýna þróun helstu stærða efnahagslífsins í Bandaríkjum 1971—1979. Þar er sýnd frammistaða Carters þegar farið er að líða á seinni hluta kjörtímabils hans.



Mynd 15: Yfirlit yfir helstu stærðir efnahagslífsins 1971—1979 [8].



Mynd 16: Frh. af mynd 15 um helstu stærðir efnahagslifssins 1971—1979.

Römmum um launa- og verðhækkanir („Wage and price guidelines“) var beitt 1962—1966 og síðan aftur í stjórnartíð Jimmy Carters, haustið 1978 til ársins 1980. Athuganir hafa sýnt að báðar þessar ráðstafanir hafa haft einhver áhrif í þá átt að koma í veg fyrir skjótar verðhækkanir. Þegar verðbólga fór vaxandi í Bandaríkjunum 1980 var slakað á þessum römmum um launa- og verðhækkanir.

Árangursrík stefna, hvort sem hún er frjáls („voluntary“) eða skilyrt („mandatory“), verður að leiða til stöðugleika í meðalverð- og launahékkunum samtímis því að leyfa tilfærslu í hlutfallslaunum og -verði, sem nauðsynleg er í „dynamisku“ hagkerfi. Ef ekki eru leyfðar innbyrðis breytingar, þá eykst þrýstingur um slíka aðlögun, sem getur skaðað áætlunina í heild og valdið ört vaxandi verðbólgu þegar tímabili hennar lýkur. Það er þessi þörf á hlutfallsaðlögun, sem leiðir til þess að álitíð er að einfalt verðlagseftirlit geti aðeins verið skammtímavalkostur. Jafnvel sveigjanlegri, frjálsari áætlun hneigist til að verða flóknari og flóknari og þarfnað i vaxandi mæli umfangsmikillar yfirstjórnar. Sömuleiðis er líklegt að flókið fyrirkomulag geti einnig leitt til verulegs kostnaðar hjá einkageiranum.

I Bandaríkjunum hefur svokölluð „tax-based“ tekjustefna orðið til þess að minnka væntingar og hemja verðbólgu yfir langt tímabil. Mismunandi útgáfur af slíkri tekjustefnu hafa verið settar fram, byggðar ýmist á ákvæðum um verð- og/eða launahékkunar annars vegar og hins vegar á refsingum og/eða verðlaunum. Skattar yrðu auknir hjá þeim, sem láta launahékkunar fara fram úr þeim mörkum, sem sett eru, en dregið úr sköttum hjá þeim er fylgja tilmælum um hámarkshékkunar.

Eftir 5 ára tímabil mikils vaxtar í efnahagslífi Bandaríkjanna kom afturkippur fyrri hluta ársins 1980. Enn á ný voru það miklar verðhækkanir á olíu á heimsmarkaði, sem voru aðalorsök samdráttarins í efnahagslífinu. Einnig höfðu ákvæðnar aðgerðir í stjórnun eftirspurnarinnar, er miðuðu að

því að draga úr verðlagshékkunum, mikilvæg áhrif.

(H) Efnahagsstefna Ronalds Reagans árin 1981—1984.

Helstu atriði í efnahagsstefnu ríkisstjórnar Ronalds Reagans, forseta Bandaríkjanna, eru þessi:

1. Miklar skattalækkanir, sem beinast fyrst og fremst að lækkun jaðarskatta, og auknar afskriftir hjá fyrirtækjum.
2. Niðurskurður ríkisútgjálda annarra en til hermála og verulegur samdráttur í ríkisbúskapnum.
3. Dregið úr vexti peningamagns í áföngum.
4. Dregið úr alls konar eftirliti með fyrirtækjum, og afnám ýmisskonar opinberra hafta í lögum og reglugerðum.

Efnahagsstefna Reagans er frábrugðin hefðbundnum ráðstöfunum stjórnvalda að því leyti að aðaláherslan er á áhrifum til langs tíma.

Reagan á von á því að með því að lækka skatta og draga úr verðbólgu aukist framboð á vinnuaflí. Þar sem dregið verður úr verðbólguvæntingum og afskriftarreglur verða hagstæðari fyrirtækjum, mun eftirspurnin eftir vinnuaflí aukast. Gert er ráð fyrir að attvinna muni aukast.

Stefna Reagans mun minnka svokallaða neysluröskun, sem verðbólgan, skattareglur og skammtímaefnahagsaðgerðir hafa byggt inn í kerfið. Frekar en að hvetja til neyslu, er stefnt að því að hvetja til sparnaðar og fjárfestingar. Hlutur sparnaðar og fjárfestingar í þjóðarframleiðslu getur því vaxið og vöxtur rauntekna verður hraðari. Þessi vöxtur gerir það síðan mögulegt að auka bæði raunverulega neyslu og raunverulegan sparnað og fjárfestingu.

Stefna Reagans mun leiða til þess að eftirspurn eftir peningum minnkar. Þegar raunveruleg þjóðarframleiðsla vex og eftirspurn eftir raunverulegu peningamagni minnkar, þá hlýtur veltuhraði, þ.e. hlutfall þjóðarframleiðslu í peningaeftirspurn, að aukast.

Þetta er eitt af lykilatriðunum á bak við stefnu forsetans í efnahagsmálum.

Að sögn Timothy P. Roth, efnahagsrádgjafa forsetans, álítur hann að efnahagsstefnan muni þegar til lengdar lætur hafa eftirfarandi áhrif:

- (i) Meiri atvinnu,
- (ii) meiri framleiðslu,
- (iii) aukningu rauntekna, sparnaðar og fjárfestingar,
- (iv) minnkun í peningaeftirspurn samfara aukningu í raunverulegri þjóðarframleiðslu, sem gefur til kynna meiri veltuhraða,
- (v) lægri nafnvexti og minni verðbólgu en verið hefði ef ekki hefði komið til efnahagsaðgerða Reagans.

Ýmsir hagfræðingar hafa látið í ljós þá skoðun að efnahagsstefna Reagans byggist fyrst og fremst á tiltrú. John Kenneth Galbraith hefur bent á að ef hliðrun á framboðsfalli verður ekki, þ.e. í átt til meiri framleiðslu, þá muni stefna í óefni, háa vexti og kreppu. Reagan hefur á hinn bóginn sagt að hliðrun verði því að fólk muni verða betur menntað og meiri fjárfesting verði, þ.e. í verksmiðjum og tækjum. Þetta er því langtímaðstefna. En vandamál Bandaríkjanna undanfarin ár hefur verið lítill hagvöxtur og fjárfesting fyrirtækja hefur minnkað jafnt og þétt.

Áherslan á langtímaðstefna í Bandaríkjum síðastliðin 20 ár. Reagan og rádgjafar hans vilja ekki einblína á eitt ár í senn („fine-tuning“), sem hefur verið stefna hvers forseta, allt frá John Kennedy til Jimmy Carters. Að visu álita þeir að notkun peninga- og fjármálaðgerða hafi verið einn af stærri þáttum, er leitt hafi til núverandi vandamála Bandaríkjanna. „Fine-tuning hefur verið keypt of dýru verði“, segir Donald T. Regan fjármálaráðherra. Hann segir einnig að fyrsta skrefið sé að hætta að bjarga hlutum í skamman tíma og miða aðgerðir við langtímalausnir [3].

Hagfræðingar forsetans hafa sagt að niðurskurður fjárlaga muni leiða til þess að meiri sparnaður verður fyrir einstaklinga, sem leiðir til meiri fjárfestingar, meiri atvinnu, minna atvinnuleysis, meiri framleiðni og aukins raunverulegs hagvaxtar.

Skattalækkun hjá einstaklingum mun hafa svipuð áhrif, segir stjórnin, þar eð lægri jaðarskattar örva vinnu, sparnað og hagvöxt. Framboðssinnaðir („Supply-side“) rádgjafar Reagans fullyrða að skattar á viðbótarfamleiðslu (kallað „revenue feedback“) muni vega upp eitthvað af því tekjutapi, sem verður við skattalækkunina, á meðan lægri jaðarskattar muni leiða til nógumikils sparnaðar („savings feedback“) til að fjármagna það tekjutap, sem eftir verður, og einnig nýja fjármunamyndun.

Skattalækkun fyrirtækja í formi hraðari afskrifta mun auka hagnað þeirra eftir skatta og hvetja þau til að nota fáanlegan sparnað í auknar framkvæmdir. Afnám ýmissa óhagkvæmra reglugerða, sem mætti líta á sem viðbótarskattalækkun, mun bæði auka fjárfestingu og minnka kostnað hjá fyrirtækjum við að þurfa ekki að fylgja einhverjum ónauðsynlegum reglum. Hér hefur verið um að ræða umfangsmikið eftirlit með vörum og þjónustu fyrirtækja, t.d. að því er varðar gæði og mengunarvarnir. Slíkt eftirlit hefur reynst kostnaðarsamt og komið fram í hærra vörverði. Með afnámi slíkra hafta yrði eftirlitið fært beint í hendur neytenda sjálfra.

Ströng peningamálastefna, er miðar að því að minnka peningaframboð stöðugt, mun styrkja aðrar aðgerðir, segja hagfræðingar Reagans, með því að draga stórlega úr verðbólguvætingum og koma að lokum á stöðugleika. Vaxtalækkjanir munu síðan verða mikill hvati til fjárfestingar hjá fyrirtækjum og áhrifin á sparnað gætu orðið ennþá meiri. Raunverulegir skattstigar munu hækka og falla með verðbólgu þar eð skattar eru lagðir á peningatekjur frekar en á rauntekjur.

En mun efnahagsstefna Reagans verka? Margir hafa deilt um hana. Reagan stefnir

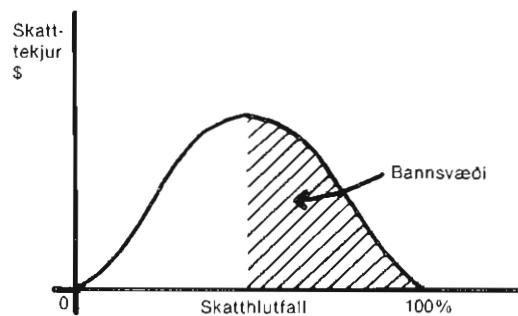
að því að raunveruleg þjóðarframleiðsla aukist aðeins um 1% 1981 og síðan um 5,5% á ári frá 1982 til 1986 á meðan verðbólgan lækkar úr 9,9% 1981 í 7% 1983 og 4,9% 1986. Reagan ætti að geta lækkað verðbólgu- og atvinnuleysisstigið samtímis. En þetta fer í bága við yfirlýsta stefnu stjórnarinnar í peningamálum. Spáin gerir ráð fyrir að vöxtur peningastofnsins muni minnka um 1% á ári, úr 7% 1981 í 2% 1986. Ef þessi vöxtur peningamagnsins verður, hlýtur annaðhvort raunveruleg þjóðarframleiðsla, verðbólgan eða hvort í veggjá að vera lægra en spáin segir til um. Veltuhraðinn þyrfi annars að aukast um 6,5% eða meira á hverju ári, en hann hefur aldrei aukist um meira en 4% á ári frá því eftir seinni heimsstyrjöldina. Monetaristinn Karl Brunner hefur látið þau orð falla að það líti út eins og einn hópur hafi unnið að áætlunum á raunverulegum hagvexti, annar að aðgerðum í peningamálum og sá þriðji að aðgerðum gegn verðbólgu. Þegar allt er síðan tekið saman þá stenst þetta ekki.

Ritdeilur um skattalækkanirnar hafa spunnist aðallega um það hvort þær muni leiða til nágu mikið „revenue feedback“ til að forðast aukningu á fjárlagahalla, en hallinn er álitinn vera verðbólguhvvetjandi.

Öll umræða um skatta og ríkisútgjöld hefur hulið mikilvæga staðreynd um Ronald Reagan, en hún er sú að hann er sá maður er fær ráðleggingar hjá Milton Friedman og hlustar á þær. Þetta þýðir að Reagan er fyrsti forsetinn, sem er monetaristi, maður sem álíttur að of mikil seðlaprentun orsaki verðlagshækkanir. Það táknað einnig að verðbólgan mun að lokum byrja að minnka vegna þess að Reagan virðist ákveðinn að sjá til þess að seðlabankinn prenti ekki of mikið af seðlum meðan hann er við völd.

Efnahagsstefna Reagans hlýtur augljóslega að þurfa að yfirstíga margar hindranir. En þegar öllu er á botninn hvolft, þá eru margir á þeirri skoðun að erfitt sé að imynda sér einhvern forseta með eins vænlega efnahagsstefnu til að koma á ný á lifandi efnahagslíf.

(I) Hugmyndir Arthurs Laffers og deilur milli hefðbundinnar hagfræði og framboðshagfræði.



Mynd 17: Kúrfa Arthurs Laffers.

Kúrfa Arthurs Laffers sýnir hverjar skatttekjurnar verða þegar skatthlutfallið breytist. Vinstra megin við kúrfuna eru engir skattar lagðir á tekjur og því renna engar skatttekjur til ríkisins. Þegar farið er til hægri eftir kúrfunni þá munu skatttekjurnar aukast um leið og skatthlutfallið hækkar. En þegar skatthlutfallið er orðið svo hátt að það letur vinnu og hvetur til skattundandráttar, þá munu hærri skatthlutföll leiða til minni tekna. Ef skatthlutfallið er 100%, verða engar skatttekjur því að enginn myndi kæra sig um að vinna ef ríkið gerði allar tekjur upptækar.

Það sem valdið hefur deilum er skoðun Laffers á staðsetningu Bandaríkjanna á kúrfunni. Hann álíttur að Bandaríkin séu að fara niður hlíðina hægra megin, þ.e. skatthlutföll eru það há að ef ríkisstjórnin hækkaði þau, myndu skatttekjur minnka. En ef hún lækkaði skatthlutföllin, þá myndu lægri hlutföll leiða til meiri tekna.

Hagfræðingar deila ekki um hvort verulegur hluti af skattalækkaninni streymir til baka í ríkissjóðinn, heldur um hinar hefðbundnu kenningar í hagfræði og svokallaða framboðshagfræði. Hefðbundnar kenningar halda því fram að skattalækken skapi efnahagshagvoxt með því að örva eftirspurnina. Að reyna skattalækken þegar verðbólgstigð er 12%, er andstætt kenningum Keynes,

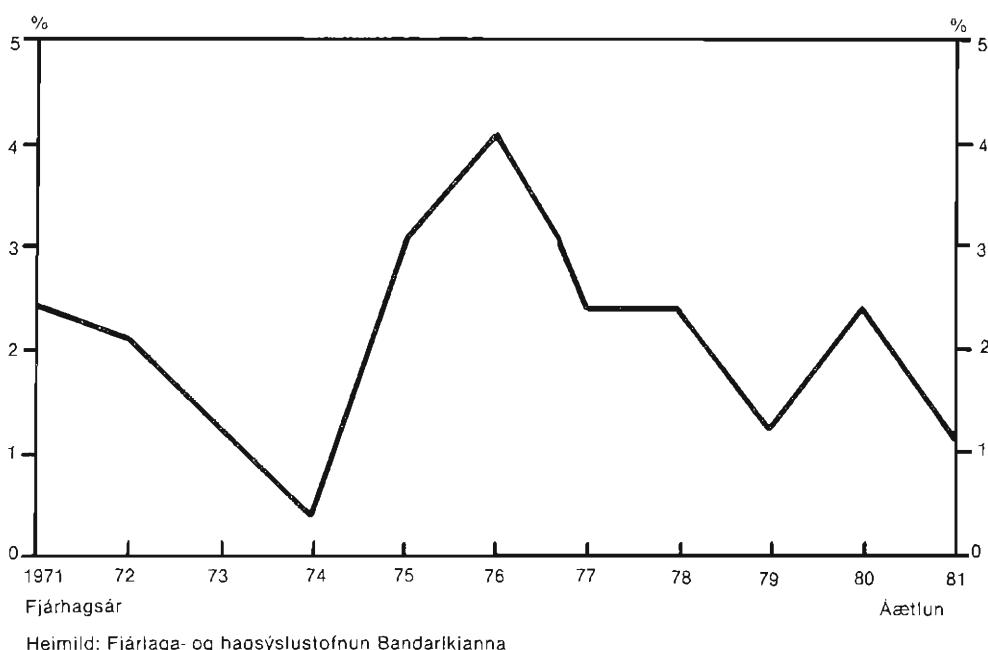
vegna þess að aukin eftirspurn án þess að framboð sé aukið, eykur verðbólguna. Það gerist, nema seðlabankinn neiti að prenta seðla, sem nauðsynlegir eru samfara skattalækkuninni. Í því tilfelli gætu vextir orðið svo háir að lítiil ágóðahluti myndi verða.

Framboðssinnar („Supply-siders“) líta á þetta í allt öðru ljósi. Þeir álita að langvarandi lækkun á skatthlutföllum muni á áhrifaríkan hátt örva framboð vara sem framleiddar eru og þjónustu í hagkerfinu. Skattalækkun eykur hvatann til að framleiða og spara. Þegar fólk sér að viðbóartekjur verða ekki skattlagðar eins mikið og ádur, mun það auka áhuga þess að vinna. Faglært fólk verður tilbúið til að vinna yfirvinnu. Fyrirtæki færa út kvíarnar og ný fyrirtæki verða til. Efnahagslífið mun blómgast.

Stuðningsmenn Laffers álita að skatthlutföll ætti að lækka án tillits til verðbólgstigs og fjárlagahalla, því að skattalækkun leiðir til aukins einkasparnaðar og framleiðni, sem mun vega upp verðbólguáhrif vegna aukinnar eftirspurnar af skattalækkuninni. At-

vinnuleysi samhlíða verðbólgu eykur hallann, segja þeir, gegnum hærri útgjöld til velferðarmála og aðrar tilfærslugreiðslur.

Lykilspurningin er hvort skattalækkun, þ.e. lækkun jaðarskatta, auki framleiðni nógu mikið til að vega upp verðbólguáhrif af eftirspurnaraukningunni. Lítill reynsla er um það í Bandaríkjunum vegna þess að slík skattalækkun hefur ekki verið reynd í langan tíma. Skattalækkunar Kennedy—Johnsons 1964 léttu mikið á skattgreiðslubyrði fólks og Laffer álitur það vera dæmi um áhrif skattalækkunar. Michael Evans hefur gert nákvæma athugun á skattalækkunum Kennedy—Johnsons 1964. Skattalækkunar voru þá notaðar samkvæmt aðferð Keynes til að örva eftirspurn, en Evans ályktaði að einnig hefði verið um sterkt framboðsáhrif að ræða. Með því að framrekna þá reynslu spáði hann því að ef raunverulegum ríkisútgjöldum væri haldið stöðugum, þá myndi stefna Reagans minnka bæði atvinnuleysi og verðbólgu [7].



Mynd 18: Fjárlagahalli Bandaríkjanna sem hlutfall af þjóðarframleiðslu.

(J) *Framtíðarhorfur.*

Línum aðeins á hvernig ástandið er í dag. Skattatillögur stjórnarinnar fóru í gegnum þingið í ágúst 1981 eftir lítilsháttar breytingar. Skathlutföll persónutekna voru lækkuð um 5% 1. október 1981 og þau munu verða lækkuð um 10% 1. júlí 1982 og 1. júlí 1983. Eftir það er stefnt að því að skattvísitölu verði komið á og miðast hún við breytingar á neysluvöruvísitölunni árið á undan.¹⁾

Reagan kom verðbólguðinu í 9,2% 1981, en atvinnuleysi er ennþá geysilega mikið eða 8%. Á árinu 1981 lækkuðu vextir lítilsháttar, dregið hefur úr launahækkunum og framleiðni vinnuafls hefur batnað ef miðað er við þá slöku framleiðni, er verið hefur undanfarin ár.

Í byrjun febrúar 1982 lagði ríkisstjórn Reagans fram frumvarp til fjárlaga fyrir næsta fjárhagsár í bandarískra þinginu. Reiknað er með 91,5 milljarða dollara halla á fjárlögum, en alls munu ríkisútgjöld verða 757,6 milljarðar dollara og tekjur þess 666,1 milljarður dollara. Hallinn á fjárlögum hefur verið gagnrýndur harðlega. David Stockman hagsýslustjóri hefur hins vegar sagt að kaupsýslumenn í Wall Street myndu ekki bregðast illa við hallanum og vextir myndu lækka þrátt fyrir hann. Á mynd 18 sést, hver fjárlagahallinn hefur verið síðastliðin 10 ár sem hlutfall af þjóðarframleiðslu.

Dregið hefur úr verðbólgu undanfarið og reiknað er með að hún verði 7,3% 1982. Atvinnuleysi er hins vegar mikið og reiknað er með um 8,9% atvinnuleysi 1982.

Þrátt fyrir að margir haldi því fram að kreppa, atvinnuleysi og stöðnun sé framundan í efnahagslífi Bandaríkjanna, stendur Reagan fast á sínu og segir að batnandi tímar séu framundan. Hagfræðingar ríkisstjórnarinnar segja að ástandið muni ef til vill versna á næstu vikum en með haustinu, og þá sérstaklega þegar kemur fram á árið 1983

og ráðstafanir stjórnarinnar frá síðasta ári fari að verka fyrir alvöru, þá muni efnahagurinn taka fjörkipp.

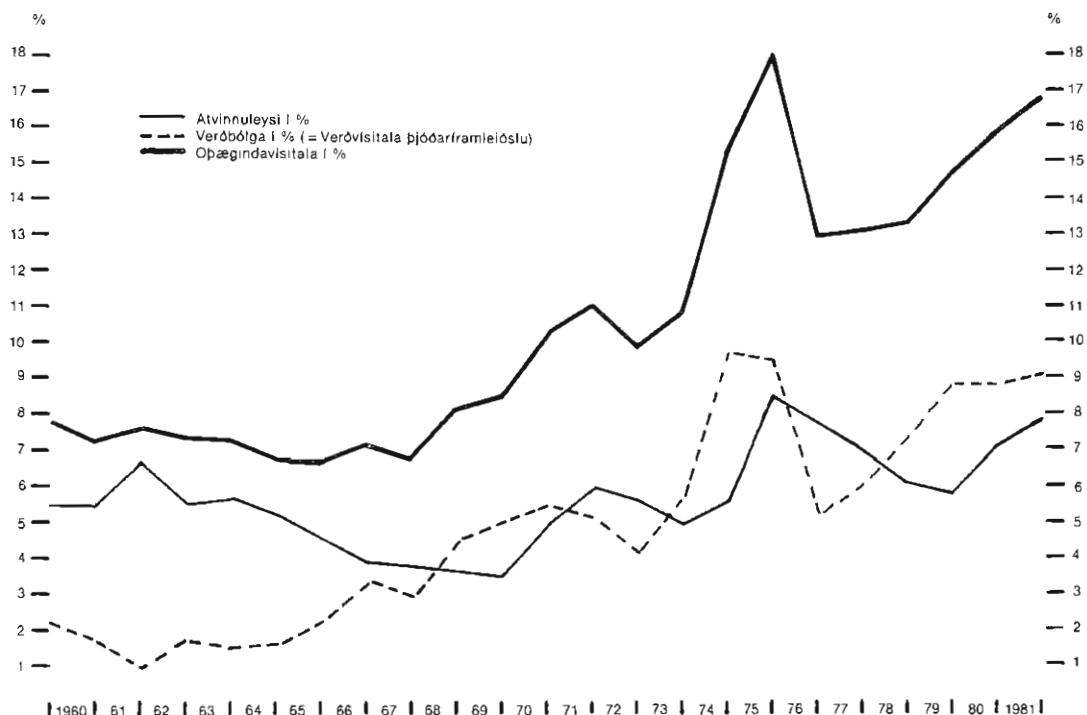
Tafla: Árlegar breytingar í % á atvinnuleysi, verðbólgu og óþegindavísitölu í Bandaríkjunum 1960—1981.

Ár	Atvinnuleysi	Verðvisitala þjóðarframli.	Óþegindavísitala	Breyting á óþ.- vísitölu
1960	5.5	1.7	7.2	-0.5
1961	6.7	0.9	7.6	0.4
1962	5.5	1.8	7.3	-0.3
1963	5.7	1.5	7.2	-0.1
1964	5.2	1.6	6.8	-0.4
1965	4.5	2.2	6.7	-0.1
1966	3.8	3.3	7.1	0.4
1967	3.8	2.9	6.7	-0.4
1968	3.6	4.5	8.1	1.4
1969	3.5	5.0	8.5	0.4
1970	4.9	5.4	10.3	1.8
1971	5.9	5.1	11.0	0.7
1972	5.6	4.1	9.7	-1.3
1973	4.9	5.8	10.7	1.0
1974	5.6	9.7	15.5	4.8
1975	8.5	9.5	18.0	2.5
1976	7.7	5.2	12.9	-5.1
1977	7.0	6.0	13.0	0.1
1978	6.0	7.3	13.3	0.3
1979	5.8	8.9	14.7	1.4
1980	7.1	8.9	16.0	1.3
1981	7.6	9.2	16.8	0.8

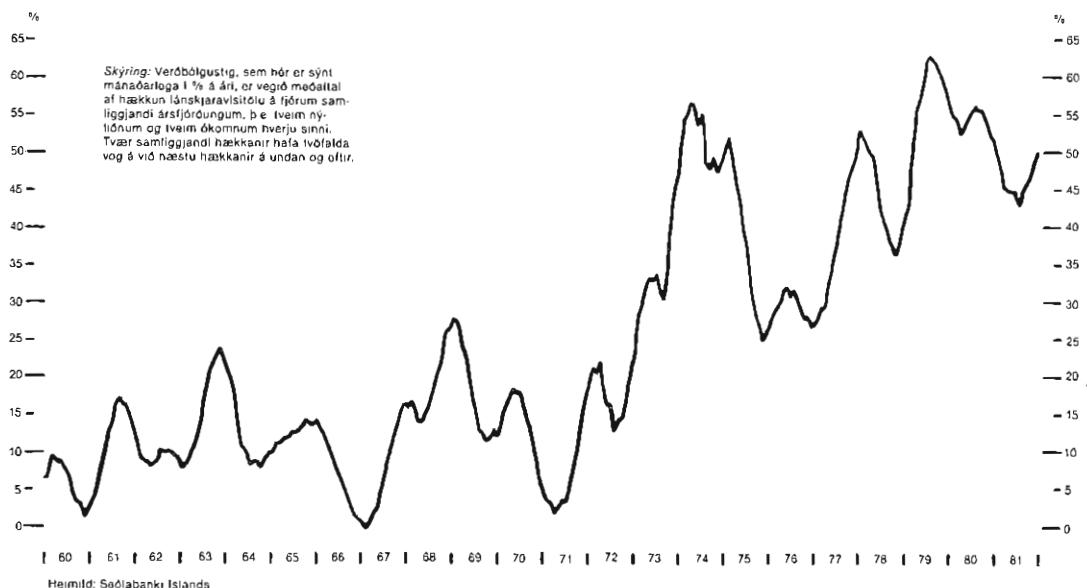
X. Niðurlag.

Að framan hefur verið rætt um ýmislegt, sem tengist atvinnuleysi samhliða verðbólgu, ástæður fyrir slíku ástandi nefndar og getið helstu leiða til lausnar slíkum vanda í efnahagsmálum. Erfitt er að gera efninu fullnægjandi skil vegna þess hversu efnahagsvandamálin eru bæði margbætt og flókin og menn ekki á eitt sáttir hvaða aðgerðum eigi að beita til lausnar þeim. Efnahagsaðgerðir í Bandaríkjunum voru teknar fyrir og reynt að gera grein fyrir og færa rök fyrir þeim ásamt áhrifamætti þeirra. Í Bandaríkjunum eins og viða annarsstaðar eru efnahagsmálin nánast óþrjótandi þrætuepli og menn eru fljótir að benda á orsakirnar þegar eitthvað hefur farið úrskeiðis.

1) Nýjustu upplýsingar frá Bandaríkjunum eru þær að í ágúst á þessu ári samþykkti bandarískra þingið miklar skaitahækkanir, sem fara mjög í bága við áður yfirlýsta stefnu Reagans í skattamálum.



Mynd 19: Atvinnuleysi, verðbólga og óþægindavísitala í Bandaríkjunum 1960—1981.



Mynd 20: Mánaðarlegt verðbólgstig í % á ári á Íslandi árin 1960—1981.

Hér á eftir verður stiklað á helstu hugmyndum um leiðir, sem líklegar eru til að draga úr atvinnuleysi samhliða minnkun verðbólgunnar.

Mjög erfitt hefur reynst að hafa stöðugleika í verðlagi við aðstæður fullrar atvinnu. Stjórnun eftrispurnarinnar er nauðsynlegt skilyrði. Önnur úrræði hafa aðallega beinst að tekjustefnu. Ef bein íhlutun er um kaupgjald og verðlag, þá hefur það sína ókost. Verðlagið er fryst og það verður ekki tæki til að dreifa vörunni. En á undanförnum árum hefur komið upp á yfirborðið tekjustefna, sem samræmist betur verðmyndunarkerfinu, þ.e. hin svokallaða „tax-based“ tekjustefna („TIP“), þar sem skattar eru notaðir sem hvatar til að halda verðlaginu í skefjum. Einnig er til það sem nefnt hefur verið „MAP“, en þá er peningamálaaðgerðum beitt í stað skatta til að hafa áhrif á verðlagið.

Eins og kom fram að framan, þá eru til ýmsar útgáfur af „TIP“. Megintilgangurinn er að hafa áhrif á verð- og launaþróunar og brjótast út úr núverandi vítahring, þar sem verðbólgan geysist áfram. Möguleg niðurstæða af „TIP“ ætti ekki einungis að vera hjöðnun verðbólgunnar, heldur einnig hugsanlega minnkun atvinnuleysisins.

Strangt verð- og launaeftirlit hefur ekki skilað þeim árangri, sem vænst hefur verið, samanber verð- og launaeftirlit Nixons 1971—1974 í Bandaríkjunum. Ennfremur hefur reynst erfitt að stjórna slíku eftrílti og ýmis vandamál hafa skotið upp kollinum þegar það hefur verið afnumið.

Mikilvægt er að skattvisítölukerfi sé til staðar í hagkerfinu til þess að tekjuskatturinn verði ekki röskunarvaldur í stað þess að leiða sjálfkrafa í átt til jafnvægis í vaxandi verðbólgu. Þar sem skattvisítölukerfi er ekki, verður röskunin af tekjuskattí i verðbólgu mismunandi mikil eftir því hversu miklu ríkisvaldið ráðstafar af tekjum sínum út í hagkerfið.

Hin svokallaða niðurtalningarleið, þ.e. vinna á verðbólgu í áföngum en ekki með hörðum samdráttaraðgerðum sem gætu haft

afdrifaríkar afleiðingar fyrir framleiðslu og atvinnu, hefur viða fengið hljómgrunn. En svo eru aðrir sem hafa ekki þolinmæði til að bíða lengi eftir árangri og telja „leiftursókn“ heppilegri, enda þótt margir séu á þeirri skoðun að hún geti leitt til meira atvinnuleysis.

Undanlátssemi stjórnvalda, t.d. að því er varðar gengislækkanir og kaupkröfur, hefur leitt til þess að verðbólgan hefur geisað áfram. Það getur tæplega gengið til lengdar, því að ef engin bönd eru á verð- og kauphækkunum, er óhjákvæmilegt að umframframboð á vinnuafli, slaki í efnahagslífini og atvinnuleysi skelli á fyrr eða síðar.

Hugarfarsbreyting þarf að eiga sér stað hjá launþegum og öðrum hagsmunahópum þar sem ríkisvaldið eitt sér getur ekki tryggt fulla nýtingu framleiðsluskilyrða og fulla atvinnu til lengdar óháð verð- og launaþróun. Annars er líklegt að atvinnuleysi verði, meira að segja samhliða verðbólgu.

HEIMILDASKRÁ

1. Dernbug, F., og McDougall, D.M.: Macroeconomics. McGraw-Hill Book Company, USA 1980.
2. Dolan, E.G.: Basic Economics. The Dryden Press, USA 1980.
3. Ehrbar, A.F.: A strong start on the Economy. Fortune, USA 23. mars 1981, bls. 46—52.
4. Jóhannes Kr. Siggeirsson: Nokkur orð um Phillips—kúrfuna. Fjármálatíðindi, júní—desember 1973.
5. Jón Sigurðsson: Verðbólgá á Íslandi 1914—1974. Fjármálatíðindi, janúar—júlí 1974.
6. Lipsey, R.G.: The Place of the Phillips Curve in Macroeconomic Models. Stability and Inflation. John Wiley & Sons Ltd. 1978, bls. 49—75.
7. Meadows, Edward: Laffer's Curveball Picks Up Speed. Fortune, USA 23. febrúar 1981, bls. 85—88.
8. Miller, G.W.: Carter's agent to prop up the dollar and win the 1980 election. Business Week. McGraw-Hill, USA 6. ágúst 1979, bls. 68—74.
9. OECD: Economic Outlook: Nr. 19 (júlí 1976), nr. 21 (júlí 1977), nr. 29 (júlí 1981) og nr. 30 (desember 1981).
10. OECD: Economic Survey, USA: Mars 1970, apríl 1971, júní 1972, júní 1973, júlí 1974, júlí 1975, júlí 1976, júlí 1977, júlí 1978, nóvember 1979, ágúst 1980.

11. OECD: Towards Full Employment and Price Stability. Paris 1977.
12. Phillips, A.W.: The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861—1957. *Economica* nr. 100, nóvember 1958, bls. 283—299.
13. Rees, Albert: The Phillips Curve as a Menu for Policy Choice. *Economica* nr. 147, ágúst 1970, bls. 227—238.
14. Rivlin, Alice: Some Policy Options. *Economic Impact* nr. 21, 1978/1, bls. 17—23.
15. Roth, T.P.: An economic Analysis of the Reagan program for economic recovery. 1980.
16. Sherman, H.J.: Stagflation, A Radical Theory of Unemployment and Inflation. Harper & Row Publishers, USA 1976.
17. Solow, R.M.: All Simple Stories About Inflation Are Wrong. *Economic Impact* nr. 32, 1980/4, bls. 46—50.
18. Trevithick, J.A., og Mulvey, C.: The Economics of Inflation. Martin Robertson & Co., Ltd., London 1979.
19. Verðbólguvandinn. Reykjavík, febrúar 1978.
20. Wallich, H.C.: Balancing Inflation and Unemployment. *Economic Impact* nr. 23, 1978/3, bls. 56—60.
21. Þorvaldur Gylfason: Kaupkrófur og kostnaðarverðbólga. Fjármálatíðindi, ágúst—desember 1981.

Ingólfur Skúlason:

Ákvarðanataka stjórnmálamanna

Eftirfarandi grein er ritgerð til lokaprófs í Viðskiptadeild Háskóla Íslands vorið 1982.

Í daglegri umræðu er stjórnmálamönnum eignuð mestöll sú ákvarðanataka, sem liggur til grundvallar starfsemi opinberrar stjórnsýslu og öðrum umsvifum ríkisins. Í þessari ritgerð er fjallað um það, sem kallað er ákvarðanataka stjórnmálamanna, með það fyrir augum að athuga hana í víðara samhengi og leitast við að tengja þá þætti, sem skipta máli, ásamt þeim aðilum, sem áhrif hafa á störf stjórnmálamannsins. Sérstaklega er lögð áhersla á að greina eins og frekast er kostur stöðu embættismanna og opinberrar stjórnsýslu gagnvart ákvarðanatökum og stjórnmálamönnum. Fjallað er um nokkrar kenningar um ákvarðanatöku, sem síðan er byggt á við að tengja saman og draga fram flest þau atriði, sem tengjast ákvarðanatöku í stjórnálum. Auk þeirra heimilda, sem vitnað er í beint í texta, og þeirra, sem taldar eru í heimildaskrá, gerði höfundur athugun á ákvarðanatöku í sambandi við fjárfestingu, sem veitt er til fé af fjárlögum. Tekið var úrtak úr hópi alþingismanna og embættismanna í efstu þrepum stjórnsýslunnar. Þeir, sem svóruðu, gáfu huglægt mat sitt á þeim atriðum, sem spurt var um, og túlka þarf því niðurstöðurnar með varúð, en svör voru þó í aðalatriðum svipuð innan þessara hópa. Þessi athugun var gerð til að fá nokkra hugmynd um ákvarðanatöku í stjórnálum hér á landi, og eru niðurstöður kynntar hér á eftir.

Ég færí þeim aðilum, sem leitað var til, kærar þakkir fyrir alla aðstoð og greinargóð svör.

Kenningar um ákvarðanatöku

Í þessum kafla er gerð lausleg grein fyrir kennungum um, hvað felst í ákvörðunartöku, kennungum H. Simon um ferli ákvörðunartökunnar, kennungum Lindblom um þetta ferli og gagnrýni á kenningar H. Simon, og stutt umfjöllun um ákvörðunartöku við kosningar. Einnig er í lok kaflans lausleg kynning á kostnaðar-nytjagreiningu sem hjálpertæki við ákvörðunartöku.

Kenningar Herbert A. Simon.

Segja má, að bylting hafi orðið í rannsóknnum á stjórnsýslu árið 1947, þegar Herbert A. Simon lagði til, að beina ætti athugunum að virkni ákvörðunartokuferilsins.¹⁾ Áður höfðu athuganir á stjórnsýslu fyrst og fremst beinst að kyrrstöðulíkönum af stjórnsýslunni, s.s. athuganir og umfjöllun Weber²⁾ og Fayol³⁾, sem voru meðal frumkvöðla á þessu sviði. Ferill ákvörðunartökunnar varð eftir þetta og er enn þungamiðja athugana á stjórnsýslusviði. Herbert A. Simon hefur skrifaað fjölda bóka og greina, og árið 1978 hlaut hann Nóbelsverðlaun í hagfræði fyrir framlag sitt til stjórnunarfræða.

1. Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, Macmillan, New York 1947.
2. Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organisation*, Free Press, 1947.
3. Fayol, Henri, *General and Industrial Management*, Pitman 1949. (Þýðing á *Administration Industrielle et Générale*, 1916.)

Í bók sinni, *Administrative Behavior*, settur Simon fram hugmyndir sínar um, að ákvarðanataka sé meginviðfangsefni stjórnunar. Ákvarðanataka er ekki aðeins meginviðfangsefnið, heldur leggur Simon sömu merkingu í hana og stjórnun. Með þessu er hann ekki eingöngu að fást við endanlegt val á milli möguleika, heldur allt ferli ákvörðunartökunnar.

Simon hefur gert viðamiklar athuganir á því, hvernig ákvarðanataka fer fram, mest megnis í opinberri stjórnsýslu. Hann skiptir ferlinu í þrjú stig, sem eru að umfangi mestur hluti starfa stjórnanda.

Fyrsta stigið - könnunarstigið (*The Intelligence Activity*) - felst í að athuga umhverfið í leit að aðstæðum, sem kalla á ákvörðun, án þess að markmið þurfi að vera skýr.

Annað stigið, - hönnunarstigið (*The Design Activity*) - felst í að uppgötva, þróa og greina mögulegar aðgerðir og að meta áhrif þeirra og afleiðingar.

Þriðja stigið - valstigið (*The Choice Activity*) - er val ákveðinnar aðgerðar, af þeim sem mögulegar eru. Valið mótað af skilyrtri rökhyggju, sem miðast við viðunandi lausnir, en ekki hámarkslausnir.

Þetta ferli er mun viðameira en sést í fljótu bragði. Hvert stig í tiltekinni ákvörðun er í sjálfu sér flókið sjálfstætt ákvörðunartökufjerli. Hönnunarstigið getur til dæmis krafist frekari könnunarvinnu, og ýmis hliðarvandamál geta krafist könnunarstigs, hönnunarstigs og valstigs. Jafnframt þessu er framkvæmd ákvörðunar einnig ákvörðunartökufjerli, sem felst í nánari útfærslu ákvörðunarinnar.⁴⁾

Simon gerir enn fremur greinarmun á tveim tegundum ákvarðana. Annars vegar eru forritaðar ákvarðanir (*Programmed Decisions*), og hins vegar óforritaðar ákvarðanir (*Non-programmed Decisions*), en ákvörðun getur einnig verið samþland beggja. Ákvarðanir eru forritaðar, ef þær eru endurteknar og vanalegar, þannig að myndaðar hafa

verið reglur um meðferð þeirra, t.d. innkaupareglur eða innheimtuþyrirkomulag fyrirtækja. Ákvarðanir eru óforritaðar, ef þær eru sérstakar og atvikslegar, þannig að ekki er fastákveðinn máti til að fást við þær, t.d. ákvörðun fyrirtækis, sem stendur á tímamótum og þarf að taka ákvörðun um, hvert skal stefnt í framtíðinni.⁵⁾

Simon hefur einnig verið atkvæðamikill forgögnumaður um hagnýtingu aðgerðarrannsókna og tölva við ákvarðanatöku. Segja má, að til hans megi rekja hjálpar- og greiningartæki við ákvarðanatöku, s.s. hið svokallaða PPBS-kerfi (Planning-Programming-Budgeting System), hér lendis nefnt verkefnagreind fjárlög, einnig náll-grunnsáætlanagerð (Zero-Base Budgeting), og ekki hvað síst kostnaðar-nytjagreiningu (Cost-Benefit Analysis).⁶⁾

Kenningar Lindblom.

Sú rökhugsun, þótt skilyrt sé, sem Simon leggur til grundvallar kenningum sínum um ferli ákvörðunartöku, hefur orðið tilefni til gagnrýni. Charles E. Lindblom gagnrýnir þá áherslu, sem lögð er á rökhyggju í ákvörðunartöku í skrifum um stjórnsýslu.⁷⁾ Hann telur slíka ákvörðunartöku ekki raunhæfa í notkun nema þegar um tiltölulega einföld vandamál er að ræða. Rökhyggjuákvörðunartaka geri ráð fyrir óeðlilega háu greindarstigi og upplýsingalindum, sem eru tæmandi fyrir ákveðið vandamál. Auk þessa séu tími og peningar í flestum tilvikum takmarkandi þættir, þannig að rökhyggjuákvvarðanir eigi því minni rétt á sér. Lindblom telur, að í raun og veru noti embættismenn og aðrir stjórnendur svonefnda jaðarákvvarðanatöku. Þannig einbeita þei sér að tiltölulega fáum gildum og stefnumöguleikum af þeim fjölda möguleika, sem hægt væri að hugsa sér.

5. March, James G.. & Simon, Herbert A., *Organizations*, J. Wiley & Sons, New York 1958.
6. Þórit Einarsson, Herbert A. Simon: Nóbelsverðlaunahafi í hagfræði 1978, Hagmál 1980.
7. Lindblom, Charles E., *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review, Spring 1959.

4. Simon, Herbert A., *The New Science of Management Decision*, Harper & Row, New York 1960.

Lindblom ber þessar tvær aðferðir við ákvarðanatöku saman. Helstu einkenni rökhyggjuákvarðanatöku telur hann vera:

1. Markmið skilgreind.
 2. Leitað að leiðum að markmiði.
 3. Besta leiðin er sú, sem sýna má fram á að er best til að ná hinu skilgreinda markmiði.
 4. Allir viðeigandi þættir eru teknir inn í dæmið.
 5. Oft er stuðst við kenningar.
- Jaðarákvarðanatöku má hins vegar lýsa þannig:
1. Val markmiða og greining leiða eru ekki aðskildir þættir, heldur samofnir.
 2. Þar sem markmið og leiðir eru samofin, á greining ákveðinna leiða og markmiða einatt ekki við.
 3. Besta leið er sú, þegar margir ákvarðendur eru sammála um ákveðna stefnu (án þess að þeir þurfi að vera sammála um, að hún sé besta leiðin að ákveðnu markmiði).
 4. Greining er verulega takmörkuð.

- i. Mikilvægar hugsanlegar afleiðingar eru látnar liggja milli hluta.
- ii. Aðrar mikilvægar stefnur eru ekki kannaðar.
- iii. Mikilvæg gildi, sem hafa áhrif á ákvarðanatökuna, eru vanrækt.

5. Lítið er stuðst við kenningar.

Eitt hið athyglisverðasta við jaðarákvarðanatöku er sampáttun markmiða og leiða. Lindblom bendir á þrjú vandamál, sem geta komið upp við skilgreiningu markmiða:

- a. Menn eru sjaldnast sammála.
- b. Hvernig á að raða markmiðum eftir mikilvægi og hversu miklu af einu markmiði eru menn tilbúnir að fórnna fyrir annað.
- c. Félagsleg markmið hafa ekki sama hlutfallslega gildið, þ.e.a.s. eitt markmið getur haft stærra gildi en annað við ákveðnar kringumstæður.

Vegna erfjóleika ákvarðenda við að skilgreina fyrst viðeigandi markmið eða gildi og velja síðan milli leiða til að ná þeim, verða stjórnendur að velja beint milli hinna ýmsu stefna, sem hafa mismunandi jaðarsamsetn-

ingu gilda. Þeir þurfa þá aðeins að taka tillit til gilda, sem eru aðgreinandi fyrir hverja stefnu, þ.e. jaðargildin.

Lindblom leggur áherslu á takmarkanir á mannlegum skilningi og einnig á takmarkanir á upplýsingaöflun. Til að hægt sé að taka rökhyggjuákvarðanir, þegar um flókin vandamál er að ræða, verði að einfalda vandamálið verulega til að minnka yfirgríp úrvinnsluþáttu. Þegar jaðarákvarðanir eru teknar, er einkum notast við þá einföldun að bera aðeins þær stefnur saman við núverandi stefnu, sem eru lítið frábrugðnar henni. Þetta stórfækkar möguleikum og athugunum á hverjum fyrir sig. Jaðarákvarðanataka er ekki byltingarkennd leið, heldur varkár. Ef ákvarðandi reynir litlar jaðarbreytingar í hvert skipti sem hann tekur ákvörðun, munu fyrri ákvarðanir gefa vísbendingu um hugsanlegar afleiðingar af framtíðarákvörðunum. Þessi ákvarðandi er einnig fær um að sannprófa tilgátur sínar, þegar hann fíkrar sig áfram í ákvarðanatöku sinni, auk þess sem hann er fljótur að leiðréttu þær villur, sem hann gerði á næsta þrepri á undan. Þannig forðast hann að gera stórfelldar breytingar og einnig á margan hátt að gera mistök. Lindblom segir, að þessi ákvarðandi búist aldrei við, að ákvörðun hans sé lokaákvörðun eða lausn á vandamáli, heldur sé ákvörðunin aðeins eitt þrep af mörgum.

Einn aðalgallinn við þessa ákvarðanatöku er sá, að hætta er á, að stjórnanda yfirsjáist um mikilvæg gildi, sem eru ekki innifalín í þeim þrepum, sem hann vinnur eftir.

Jaðarákvarðanataka er af sumum talin háþróuð tækni við ákvarðanatöku, en af öðrum tækni við að slampast áfram, handahófskenn og óraunveruleg. En Lindblom telur hana raunsanna mynd af því, sem gerist hjá flestum stefnumótendum og stjórnýslumönnum.

Ákvörðunartaka með kosningum.

Ákvörðunartaka með kosningum byggist yfirleitt á meirihlutafylgi kjósenda eða fulltrúa þeirra. Almenn aðferð við að taka slíkar ákvarðanir, t.d. um stefnu í efnahagsmálum,

er með kosningum. Þá kjósa borgarar í samfélagi eða fulltrúar þeirra um tiltekin mál. Afstaða meirihlutans ræður þá að jafnaði ákvörðuninni. En ákvörðun meirihlutans getur verið ófullnægjandi fyrir alla aðila og fylgir ekki alltaf þeim kröfum, sem gerðar eru um ákvarðanir einstaklinga.⁸⁾

Tökum sem dæmi þrjá menn, sem eiga að greiða atkvæði um, hvaða stefnu af þrem beri að fylgja. Stefnumöguleikarnir eru a, b og c. Táknið $>$ þýðir, að einn möguleiki er talinn betri en annar. Gerum ráð fyrir, að forgangsröð stefnanna hjá mönnunum þrem megi sýna á eftirfarandi hátt:

Maður 1. : a $>$ b $>$ c (og a $>$ c)

Maður 2. : b $>$ c $>$ a (og b $>$ a)

Maður 3. : c $>$ a $>$ b (og c $>$ b)

Hér höfum við þrjá menn, sem eru ósam-mála um, hver er besti valkosturinn, þ.e. besta stefnan. Maður 1. telur a vera besta kostinn. Maður 2. telur b vera besta kostinn. Maður 3. telur c vera þann besta. Ef menn-irnir greiða nú atkvæði um kostina þrjá, þá er ljóst, að enginn einn kosturinn hlýtur meirihluta atkvæða, þar sem hver möguleiki fengi eitt atkvæði. Mennirnir ákveða nú að reyna að komast að niðurstöðu með því að bera einungis saman two kosti í einu og greiða atkvæði um þá. Sá kosturinn, sem hlyti meirihluta atkvæða, yrði síðan borinn saman við þriðja valkostinn. Það kemur í ljós, að niðurstaðan í þessu tilfelli fer eftir því, hvernig atkvæðagreiðslan byrjar, þ.e. um hvaða two möguleika kosið er í byrjun. Atkvæðagreiðslan og niðurstöður félru þá á eftirfarandi hátt miðað við ofangreinda for-gangsröð hjá mönnunum:

1. kosning a $>$ b b $>$ c c $>$ a

2. kosning c $>$ a a $>$ b b $>$ c

niðurstaða c a b

Ef farið er í gegn um ferli fyrsta dálks, þ.e. greidd eru atkvæði um, hvort a $>$ b, þá telja menn 1. og 3. a betra en b, en maður 2. telur b betra en a. Því er það ákvörðun meirihlutans, að a $>$ b og b fellur því út, síðan er valið

á milli c og a, þ.e. kosið um, hvort c $>$ a. Menn 2. og 3. telja, að c $>$ a og maður 1. telur a $>$ c. Meirihluttinn samþykkir því c sem stefnu.

Af ofangreindri töflu má sjá, að niður-staðan fer eftir því, hvernig byrjað er, en það er ekki traustvekjandi ferill til ákvarð-anatöku. Hér að ofan hafa verið dregnar skýrar línum milli valkosta, og fara verður mjög varlega með túlkun á niðurstöðum. Ekki er gert ráð fyrir málamiðlunum hér að ofan, en það er einmitt lykillinn, ef aðilar ætla að komast að niðurstöðu, sem tengist óskum allra. En sýna má fram á, að tilhneig-ing er til, að málamiðlun sé hliðhollust þeim, sem eru í miðunni. Einkennum ofangreind-ar stefnur: a — róttæk vinstri, b — miðju-stefna og c — íhaldssemi og athugum þetta samband í nýju kerfi:

Maður 1. vill róttæka vinstri stefnu fremur en miðustefnu, en síst vill hann íhaldsstefnu.

Maður 2. vill miðustefnu fremur en íhaldsstefnu, en síst vill hann róttæka stefnu.

Maður 3. vill íhaldsstefnu fremur en miðustefnu, en síst vill hann róttæka vinstri stefnu.

Ef greidd væru atkvæði í einni atkvæða-greiðslu án málamiðlunar eða samráðs, fengi engin stefnan meirihluta atkvæða. Ef menn-irnir athuguðu hins vegar stöðu hver annars í viðleitni við að komast að niðurstöðu, þá er ljóst, að menn 1. og 3. eru á algerlega önd-verðum meiði. Stefnuóskir hvors um sig eru hinum síst að skapi. Miðustefnan er val-kostur, sem er nær skoðunum hvors þeirra, þannig að viðleitnin er fremur í þá átt, að þeir velji næstbesta kostinn, ef sá besti kem-ur ekki til greina. Sá valkostur er því mála-miðlun fyrir menn 1. og 3., en hentar manni 2. best.

Ofangreind umfjöllun um ákvarðanatöku við kosningar varpar ljósi á þau vandamál, sem þar getur verið um að ræða, þó að mönnum virðist sú leið í fljótu bragði þægilegust, best og sanngjörnust við ákvarð-

8. Johansen, Leif, Public Economics, North-Hol-land, Amsterdam, 5. útg. 1978.

anatöku. Það er auðvitað grundvöllur ákvárdanatöku með kosningum, að menn séu því sem næst sammála um, hvað skuli gera, en ekki er víst, að rökhyggja ráði eða að hagkvæmasti möguleikinn verði fyrir valinu.

Kostnaðar-nytjagreining.

Eitt af þeim greiningartækjum, sem rekja má m.a. til H. Simon, er kostnaðar-nytjagreining. Hér er einungis gerð lausleg grein fyrir helstu þáttum, sem í henni felast, en víða til ítarefnis.⁹⁾

Kostnaðar-nytjagreiningu má skilgreina sem svo: Ákveðin aðferð til að vega og meta þjóðfélagslegan kostnað og nytjar tiltekinnar fjárfestingaráætlunar, sem jafnframt auðveldar ákvörðunartöku um, hvort fjárfestingaráætlun skuli hrundið í framkvæmd eða ekki.¹⁰⁾

Sá kostnaður og nytjar, sem tengjast tiltekinni aðgerð, hefur mælikvarða í verði, en nokkur vandamál eru því fylgjandi, þegar finna þarf verð fyrir ýmsa þætti, og þykir aðferðin nokkuð vandasöm í framkvæmd. Einnig er mikilvægt í þessu sambandi, hvað telja skuli kostnað og nytjar. Þetta gerir miklar kröfur til þeirra, sem við kostnaðar-nytjagreiningu fást, ekki síst vegna þess að einstaklingar hafa mismunandi gildismat, og því kann að reynast erfitt að segja til um, hvað er rétt mat á kostnaði og nytjum. Hagfræðingur, sem fæst við kostnaðar-nytjagreiningu, leitast við að fá svar við þeirri spurningu, hvort hagur þjóðfélagsins verði betri, ef tiltekin áætlun er framkvæmd. Aðferðin gefur ekki endanlegt eða rétt svar við vandamálum stefnumótunar eða ákvörðunartöku, heldur er hún einn besti kosturinn við að fást við þessi vandamál. Segja má, að hún sé rétt leið til að fást við úrlausn þessara mála. Kostnaðar-nytjagreining felur í sér samanburð valkosta, sem skýrir mjög umfang valkostanna og möguleika, sem þeim

tengjast. Notagildi aðferðarinnar felst aðallega í að varpa skýrara ljósi á hin hagrænu sjónarmið og vandamál. Með aðferðinni er leitast við að gefa svar við, hver verður afþrákstur þess að beina fjármagni í ákveðna framkvæmd fremur en að veita fé í annan farveg. Að lokinni kostnaðar-nytjagreiningu er víst, að þeir kostir, sem um er að velja, eru metnir á raunhæfari hátt en ella. Niðurstöður ættu að jafnaði að veita ákvörðunartaka mikilvæga vísbindingu um þann kost, sem hagkvæmastur er frá þjóðhagslegu sjónarmiði og þegar til lengri tíma er litið.¹¹⁾

Hér á landi eru Framkvæmdastofnun ríkisins, Vegagerðin og Orkustofnun þeir aðilar, sem einna mest hafa fengist við kostnaðar-nytjagreiningu. Sérstaklega eru athuganir Vegagerðarinnar á einstökum verkefnum í samgöngumálum athyglisverðar, s.s. brýrnar yfir Borgarfjörð og Ölfusárosa.

Stjórnámamenn og opinber stjórnsýsla

Í þessum kafla er fjallað um stjórnámamenn og vald, tengsl valds og ákvárdanatöku, stöðu opinberrar stjórnsýslu gagnvart stjórnámönnum og einnig lauslega um þrýstihópa. Sérstök áhersla er lögð á áhrif og þáttöku starfsmanna opinberrar stjórnsýslu í ákvárdanatöku með tilliti til vaxandi umsvifa ríkisins.

Stjórnál snúast um völd, hver nær þeim, hvernig þau nást, hvernig þeim er beitt og í hvaða tilgangi þeim er beitt. Max Weber skilgreindi val sem aðstöðu til að stjórna aðferli annarra, jafnvel án samþykkis þeirra. Segja má á annan hátt, að vald sé falið í aðstöðu til að taka virkan þátt í ferli ákvörðunartöku. Þeir, sem af einhverjum ástæðum geta ekki haft áhrif á ferlið, eru því valdalausir. Völdum má beita af tillitsleysi eða nærgætni, löglega eða ólöglega, réttlátlega eða óréttlátlega. Þau geta átt rót sina að

9. Mishan, E.J., Cost-Benefit Analysis, Allen & Unwin, London 1975.

10. A Dictionary of Economics, Penguin Books, London 1972.

11. Þórdur Valdimarsson, Stutt yfirlit um kostnaðar-nytjagreiningu, Fjármálatíðindi nr. 1, Seðlabanki Ísl. 1977.

rekja til stöðu, auðs, virðingar, fjölda eða virkrar skipulagningar. Algjör grunnur þeirra er þó aðstaðan til að knýja fram hlýðni, ef nauðsyn krefur, með ógn eða notkun valdbeitingar.

Í öllum mannlegum samfélögum og jafnvæl í dýrahópum hefur vald í för með sér aðstöðumun og forréttindi, svo sem virðingu, stöðu, efnahagsleg og félagsleg gæði og fleira þess háttar. Því er baráttá um að ná í valdastöður og að halda þeim. Þessi baráttá veldur ekki eingöngu árekstrum milli einstaklinga, heldur er hún einnig á milli hópa einstaklinga. Einstaklingar keppa um tiltekna stöður, svo sem sæti á framboðslistum stjórnmálflokka, ráðherraembætti og embætti í opinberri stjórnsýslu. Árekstrar milli hópa einstaklinga geta verið vegna viðleitni til að ná tiltekinni valdastöðu eða að hafa áhrif á vald, til dæmis að ná meirihluta á þingi, eða viðleitni og umsvif þrýstihópa til að beina ákvörðun í tiltekna átt. Önnur tegund árekstra einkennist af samskiptum þeirra, sem ráða, og hinna, sem ráðið er. Þetta á til dæmis við samskipti ráðandi meirihlutahóps og minnihlutahóps, þegar valdbeiting er vilhallari meirihlutanum. Þessi viðskipti má hvarvetna sjá í samfélögum.

Hér á landi fer stjórnmálastarf að mestöllu leyti fram í tiltölulega sérhæfðum skipulagsheildum. Þessar skipulagsheildir eru þrepsskipt samtök félagseininga, sem eru sérhæfð í viðleitninni til að ná völdum. Þau eru fulltrúar áhugamála og markmiða ólíkra þjóðfélagsafla (stéttá, landshluta, sveitarfélaga o.s.frv.) og eru leið þessara þjóðfélagsafla til að hafa stjórnmálaleg áhrif. Hið skipulega yfirbragð stjórnmálabaráttu nútímans er afleiðing af betri og umsvifameiri tækni við að skipuleggja samtök og félagsstarf.

Innan skipulagsheildanna fer fram mikið starf einstaklinga, og sumir gera viðfangsefni stjórnmála að aðalstarfi sínu. Þeir eru að jafnaði nefndir stjórnmálamenn. Simon segir um þátttöku einstaklinga í skipulagsheildum: Einstaklingar eru reiðubúnir til þátttöku í skipulagsheildum, þegar atferli

þeirra innan skipulagsheildarinnar er framlag, beint eða óbeint, til persónulegra markmiða þeirra.¹²⁾

Í stjórnarskrá lýðveldisins er kveðið á umþriskiptingu valds. Alþingi fer með löggjafarvald ásamt forseta, forseti og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdavalda, svo sem kveðið er á um í stjórnarskránni og öðrum landslögum, en dómundur fara með dómsvaldið.¹³⁾ Löggjafarvaldið og framkvæmdavaldið eru nátengd. Löggjafarvaldið eða Alþingi leggur að sjálfsgöðu áherslu á formlegt vald sitt til yfirstjórnunar, enda er framkvæmdin sú, að það myndar ríkisstjórn, sem hefur þingmeirihluta, og ráðherrar eru undantekningalítið einnig þingmenn. Ráðherrar eru ábyrgir fyrir öllum stjórnarframkvæmdum.¹⁴⁾ Þeim er gert að vera framkvæmdaaðilar og tengsl milli Alþingis og opinberrar stjórnsýslu og að annast yfirstjórn hennar. Hlutverk þeirra er fyrst og fremst að framfylgja þeim lögum, sem sett hafa verið. Aðstaða ráðherra til sjálfstæðra breytinga er mjög takmörkuð, ekki hvað síst gagnvart opinberum starfsmönnum, þar sem réttindi þeirra og skyldur eru skýrt afmarkaðar í lögum. Ef ráðherra hyggst breyta stjórnun eða skipulagi einstakra mála, þá er honum að jafnaði nauðsynlegt að koma fram lagabreytingum eða lagasetningu, sem Alþingi samþykkir. Aðstaða hans felst fyrst og fremst í því, á hvern hátt hann framfylgir starfsreglum sínum.

Kjörnir stjórnmálamenn hafa samkvæmt valdastöðu sinni yfírráð yfir stjórnsýslunni. En hinir kjörnu fulltrúar eru ekki í sterkri aðstöðu til almennrar stjórnunar, vegna þess hversu fáir þeir eru, hafa líinn tíma og takmarkaða stjórnunarlega reynslu gagnvart hinu umfangsmikla kerfi, sem þeir ráða formlega. Við þessar aðstæður leggja þeir þó megináherslu á rétt sinn til lokaákvörðunar. Þýðing þessarar lokaákvörðunar byggist

12. Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, op.cit., bls. 5.

13. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, lög nr. 33/1944.

14. Lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963.

mikið á umfangi málefna greiningar og framsetningu stjórnsýslunnar.

Starfsemi stjórnmálaafla miðast við, að streymið sé í eina átt, — frá stjórnmálahliðinni til stjórnsýslunnar. Það sýnir stjórnmálalegen til myndast af starfsemi stjórnmálaflokkja, hagsmunahópa, almenningsáliti, kosnum fulltrúum o.s.frv., sem færist til stjórnsýslukerfisins, þar sem ákveðin stig-skripting og nánari útfærsla fer fram fyrir og við framkvæmd. Í þessu felst, að þegar hinir kosnu fulltrúar hafa tekið stjórnmála-ákvörðun, þá er það stjórnsýslunnar að framkvæma hana, en í framkvæmdinni felst jafnframt ákvarðanataka og túlkun.¹⁵⁾ Stjórnsýslan er því hluti af ferli stjórnmála-legrar ákvarðanatöku. Þetta þýðir, að stjórnsýslan hefur ákveðna valdastöðu í þjóðfélaginu. Meginhluti opinberrar stjórnsýslu fer daglega fram á nokkuð vanabundinn hátt í afskiptaleysi stjórnmálamanna, jafnvel þegar stjórnsýslunni er falið að framkvæma nýja reglugerð eða lög.¹⁶⁾ Aðalsam-skripti stjórnmálamanna og opinberrar stjórnsýslu eru á efstu þrepum hennar. Öll æðri stjórnun opinberrar stjórnsýslu er í höndum blandaðra hópa stjórnmálamanna og æviráðinna opinberra starfsmanna. Hinir síðar nefndu hafa umtalsvert vald eða áhrif á stefnumyndun og framkvæmd, en aðgerðir þeirra eru nokkuð háðar takmörkunum með stjórnmála-legu eftirliti og ábyrgð. Vaxandi umfang og breidd aðgerða ríkisins hafa haft í för með sér, að lýðræðisleg stjórnun á umsvifum opinberrar stjórnsýslu er orðin bæði mikilvægari og erfiðari. Segja má, að ríkið hafi teygt sig inn í svo að segja allar hliðar mannlegs samfélags, efnahagslegar og félagslegar.

Þetta er vöxtur, sem hefur orðið vegna óska um aukna þjónustu og fyrirgreiðslu hins opinbera, sérstaklega í trygginga-, félags-, heilbrigðis- og aðbúnaðarmálum, með nokkuð almennu samþykki þrátt fyrir

andstöðu einstakra hópa skattgreiðenda. Þessari þróun fylgja nokkur vandamál, sem felast m.a. í því, hvernig hinu aukna valdi ríkisins má beita af ábyrgð og hvernig best er að gera þá, sem með valdið fara, ábyrga fyrir gerðum sínum. Það er augljóst, að daglegt líf okkar verður sifellt fyrir meiri áhrifum frá stjórnvöldum, og það, sem ríkisvaldið gerir, er í auknum mæli ákveðið af embættismönnum og stjórnsýslunni. Ákveðinni verkaskiptingu stjórnmálamanna og stjórnsýslunnar hefur verið haldið á lofti, á þá leið, að stjórnmálamenn ráði og stjórnsýslan sé hlutlaus og einungis framkvæmdaaðili, þ.e. algjör aðskilnaður stjórnmála og stjórnsýslu. Viðhorf til stjórnsýslunnar hefur verið á þá leið, að hún sé nokkurs konar tæki, tilbúið til notkunar af hvaða hópi stjórnmálamanna sem væri kjörinn. Þetta hefur veitt stjórnsýslumónnum tækifæri til að taka þátt í stefnumörkun, og óbeint í stjórnmálum, án þess að vera stjórnmála-ábyrgir fyrir gerðum sínum.¹⁷⁾ En hlutverk stjórnsýslunnar sem framkvæmdaaðila og ákvörðunartaka er sifellt vaxandi með umfangi ríkisumsvifa. Sá grundvöllur, sem stjórnsýslan hefur skapað sér við ákvarðanatöku, hefur mikjöld að segja, að því er varðar skriptingu gæða, þjónustu og ýmissar opinberrar fyrirgreiðslu. Þau vandamál, sem þeim er falið að vera ráðgefandi um, greina eða ákvarða um, eru vandamál um val á milli mögulegra aðgerða, sem hafa áhrif á velserð ólikra þjóðfélagshópa. Þegar við slík vandamál er að fást, er hlutlægni óraunhæf, vegna þess að vandamálin fela í sér niðurstöður, sem byggja á ákveðnu gildismati. Þetta sést, þegar athuguð er viðleitni ólikra ríkisstofnana við að hafa áhrif á niðurstöður einstakra málá með mismunandi áhrifum á þjóðfélags-hópa, sem málín tengjast.

Um ákvarðanatöku stjórnsýslunnar má því segja, að hún sé ekki eingöngu byggð á staðreyndum, heldur einnig á gildismati við-komandi embættismanns eða stofnunar,

15. Sbr. Simon, *The New Science of Management Decision*.

16. Ath., forritaðar og óforritaðar ákvarðanir.

17. Wilensky, Peter, *Review of New South Wales Government*, Australia.

ekki hvað síst ef stofnunin hefur mótaðar reglur eða viðmiðanir við ákvarðanatöku. Þegar stjórnsýslan beitir gildismati á þennan hátt, þá er það stjórnálalegt atriði, sem ekki er hægt að fjalla um eins og ef um tæknilegt eða vísindalegt atriði væri að ræða. Í ráðuneytum, þar sem starfsmenn taka sifelt meiri þátt í undirbúningi og vinnslu lagafrumvarpa og reglugerða, jafnframt því sem þeir eiga að sjá um framkvæmd þeirra, er stjórnálalegt hlutverk opinberrar stjórnsýslu þegar orðið mjög mikið. Í myndun og framkvæmd opinberrar stefnu er hlutverk embættismannsins á tíðum ekki ólikt því hlutverki, sem hinum kjörna stjórnálamanni er ætlað að gegna. Helsti greinarmunur liggar í mismunandi starfsvettvangi og ólíkum rótum, er liggja að baki hlutverkunum, frekar en í tegundum ákvarðana, sem þeir eiga þátt í að taka.

Stjórnálamenn eru ábyrgir fyrir ákvörðunum sínum gagnvart umbjóðendum sínum. Þetta tryggir nokkurt aðhald, en ábyrgð opinberra starfsmanna á ákvarðanatöku þeirra er flóknara viðfangsefni, ekki síst vegna æviráðningar og lítilla sem engrá tilburða hins opinbera til sjálfsgagnrýni, afkastamælinga eða starfsmats. Þetta eru erfiðleikar við stjórnun og hvatningu, sem taka þarf á í framtíðinni og áríðandi er að fjallað sé um.

Hlutfallslegur styrkur ráðherra, sem eru fulltrúar kjörinna stjórnálamanna, gagnvart embættismönnum í efstu þrepum stjórnsýslunnar s.s. ráðuneytiþjórum, forstöðumönnum stofnana, sérfræðingum og fleiri í ákvörðunartökuferlinu er matsatriði. Nokkrir þættir benda þó til, að embættismenn hafi umtalsverð áhrif. Ráðherrar og stjórnálalegir fulltrúar eru í miklum minnihluta gagnvart miklum fjölda opinberra starfsmanna. Embættismaðurinn hefur að jafnaði til að bera sérfræðiþekkingu á sínu sviði, þegar stjórnálamaðurinn er einungis skemmri tíma í stöðunni og hefur því takmarkaðan tíma til að kynna sér þau mál, sem fjallað er um. Að auki geta embættismenn í ákveðnum tilfellum stjórnað flæði upplýs-

inga til ráðherrans að nokkru leyti, ekki síst ef embættismaður kennir ráðherra þau störf, sem ráðherrann skal vinna. Á móti kemur hinsvegar réttur ráðherra til lokaákvörðunar, sem áður er getið. Stjórnálamenn reyna því gjarnan að tryggja framkvæmd og túlkun ákvarðana sinna með skipan starfsmanna með viðeigandi gildismat í lykilembætti. Í Bandaríkjum N-Ameríku hafa æðstu stjórnvöld, þ.e. forseti og ráðuneyti hans, ráðið sérstaklega helsta starfslið sitt og nánustu samstarfsmenn til að tryggja ákveðinn framgang stefnu og túlkun ákvarðana.

Vandamál við að tryggja ábyrga ákvarðanatöku eru ekki eingöngu á efstu þrepum stjórnsýslunnar. Við framkvæmd tiltekinnar ákvörðunar má ætla, að öll þrep stjórnsýslunnar taki þátt i framgangi og túlkun hennar og taki þá jafnframt þátt i stefnumótuninni. Á neðri stigum stjórnsýslunnar er sambandið við stjórnálamennina mjög lítið og grundvöllur starfsmannsins og gildismat, sem hann beitir við framkvæmd stefnu og ákvarðana því sjálfstæðara og fjarlægara. Virkt eftirlit með ákvarðanatöku stjórnsýslunnar er því ákaflega mikilvægt, og nauðsynlegt er að legga mælikvarða á gæði ákvarðanatökunnar ásamt því, að stjórnsýslan sé gerð ábyrg fyrir ákvarðanatöku sinni. Að öðrum kosti getur stjórnsýslan orðið sjálfstætt afl, sem hefur í för með sér óvirkara lýðræði, en öll ákvarðanataka stjórnálamanna og stjórnsýslunnar er einmitt gerð í nafni almennings. Sjálfstæð ákvarðanataka stjórnsýslunnar og erfiðleikar við að gera hana ábyrga fyrir ákvörðunum sínum jafnframt takmörkuðu eftirliti dregur mjög úr raunverulegu lýðræði. Slíkt hlýtur að kalla á endurskipulagningu og úrbætur, ef tryggja á lýðræði sem grundvöll þjóðfélagsgerðar okkar. Grundvallraratriði er, að menn geri sér grein fyrir stjórnálalegri stöðu stjórnsýslunnar og tengslum hennar við stjórnálamenn. Í framhaldi af þessu má varpa fram þeirri spurningu, hvort stjórnálamenn, sem standa að ákvarðanatöku, séu færir um að framkvæma hana. Hér kemur til stjórnunarleg þekking og geta, sem

stjórnmálamenn hafa oft á tíðum ekki til að bera.

Á grundvelli athugunar, sem D.C. McClelland og D.H. Burnham¹⁸⁾ gerðu á stjórnendum, settu þeir fram þá tilgátu, að einkenni góðra stjórnenda sé þörf fyrir vald, viðleitni til að hafa áhrif á fólk fremur en þörf á að ná árangri. Í þessu ljósi ætti eiginleikinn til að vera góður stjórnandi að blunda í mörgum stjórnámönnum. Slíkt ætti þá að vera góður grundvöllur fyrir aukinni þátttöku stjórnmálamanna í almennri stjórnun, en til að slíkt geti orðið, er umtalsverð fjölgun kjörinna stjórnámamanna nauðsynleg eða þá minnkun umfangs ríkisins.

Það eru fleiri en stjórnmálamenn, sem hafa áhrif á ákvarðanatöku. Svakallaðir þrýstihópar geta oft á tíðum haft veruleg áhrif á framgang og niðurstöðu mála. Þrýstihóp má kalla hvern þann hóp, er sýnir viðleitni til að valda stjórnámalegum breytingum í gegnum umsvif ríkisstjórnar og er ekki stjórnámflokkur í þeim skilningi að eiga fulltrúa á Alþingi á viðkomandi tímabili. Þessum hópum má nánar skipta í two flokka:

- i. Hagsmunahópar, sem eru myndaðir til að vernda afmarkaða sameiginlega hagsmuni.
- ii. Skoðanahópar, sem eru myndaðir til að ná sérstöku takmörkuðu markmiði eða málstað, sem ekki er skilgreint sem sameiginlegir hagsmunir þáttakenda, heldur í tengslum við sameiginlegar skoðanir.¹⁹⁾

Þrýstihópar eru misjafnlega atkvæðarmiklir í umsvifum sínum. Sumir beita þrýstingi sjaldan eða jafnvel aðeins einu sinni í sumum tilvikum. Aðrir eru mjög virkir, og eru skipulögð hagsmunasamtök þar fremst í flokki. Fulltrúar þessara hópa eru stundum nefndir „lobbíistar“. Þeir hafa samband við þingmenn og leggja áherslu á að hafa „góð“

18. McClelland, D.C., & Burnham, D.H., *The Need for Power*, Harvard Business Review, 1976.

19. Castles, Francis G., *Pressure Groups and Political Culture*, Routledge and Kegan Paul, London 1967.

sambönd. Í Bandaríkjunum eru lobbíistar ekki lengur fulltrúar ákveðinna hópa, heldur sjálfstæðar stofnanir, sem selja þjónustu sína svipað og t.d. lögfræðingar. Hér lendis virðist þessi starfsemi enn vera í beinum tengslum við viðkomandi hópa, en jafnframt gætir kunningsskapar nokkuð, þó að það hafi farið minnkandi. En þorri þeirra aðila, sem hafa samband við þingmenn, gera það í sambandi við fjárveitingar Alþingis og ákvarðanatöku í tengslum við þær.

Einna áhrifamestu þrýstihópar hér lendis eru samtök launþega og atvinnurekenda. Baldur Guðlaugsson segir um kjaradeilur:²⁰⁾ „Varla hafa verið gerðir svo heildarsamningar á vinnumarkaðinum um langt árabil, að ríkisstjórnin hafi ekki greitt fyrir samningagerð með einhverjum hætti... Ekki er um það að ræða, að ríkisvaldið þróngvi sér inn í samningaumleitanir, — þvert á móti gætir þess miklu fremur, að samningaaðilar leiti ásjár og úrlausnar hjá stjórnvöldum til að ná endum saman“. Þessi viðleitni samningsaðila er vegna þess, hversu áhrifamikil ákvarðanataka stjórnvalda getur verið fyrir launakjör launþega og afkomu atvinnurekstrar. Þannig reyna aðilar vinnumarkaðarins að tryggja ákvörðun stjórnmálamanna um ákveðið ástand og skapa einnig nokkra vissu um stefnu stjórnvalda. Á vinnumarkaði er þrýstihópum ekki ætið beitt af efnahagslegum orsökum. Verkföll geta ýmist verið af efnahagslegum orsökum eða af stjórnámalegum. Þegar þeim er beitt af stjórnámalegum orsökum, eru þau geystiskert tæki, sem fellt getur ríkisstjórnir og breytt valdahlutföllum og þá jafnframt allri stefnu í ákvarðanatöku. Þegar þeim er beitt í efnahagslegum tilgangi, er hinsvegar að jafn-aði einungis um að ræða ákvörðunartöku í tilteknu málí.

Algengt er, að þrýstihópar reyni í starfi sínu að sýna stuðning við ákveðna viðleitni með skoðanakönnunum, undirskriftalistum og umfjöllun í fjölmöldum. Oft er safnað

20. Baldur Guðlaugsson, *Hvernig kaupin gerast á eyrinni*, Almenna bókafélagið, Reykjavík 1978.

undirskriftum þekktra aðila, sem gefa starfsemi þrýstihópsins jafnframt ákveðna ímynd. Skrif meðlima viðkomandi hóps í dagblöðum eru einnig algeng, en þá er markmiðið yfirleitt að veita almenningsáliti í farveg, sem hliðhollur er starfsemi hópsins. Ef tekst að skapa ákveðið almenningsálit, eru skoðanakannanir gjarnan notaðar til að sýna stjórnvöldum fram á vilja og afstöðu fjölda kjósenda.

Starfsemi þrýstihópa er ýmist á opinberum vettvangi eða að tjaldabaki, og aðferðir eru að jafnaði fullkomlega löglegar, en fyrir kemur, að hótunum, mútum eða annarri fyrirgreiðslu er beitt. Sumum þykir nóg um starfsemi þrýstihópanna og telja þá óþarfa. Aðrir telja þrýstihópa gagnlegt og nauðsynlegt svar borgaranna við vaxandi umfangi ríkisins. Í því sambandi má benda á margræðiskenninguna, en í umfjöllun hennar skyldu hópar borgara hafa það hlutverk að vera milliliðir milli ríkis og einstaklinga, sem þannig sköpuðu jafnvægi og tryggðu stöðu hins almenna borgara gagnvart ríkinu. Þegar ríkisvaldið varð umfangsmeira, þótti mörgum sem valdi þess yrði einungis mætt með samsvarandi samtakamyndun almennra borgara til að vernda hagsmuni sína.

Litlar upplýsingar eru til hérlendis um starfsemi þrýstihópa, enda er þorri hennar óopinber, en hún virðist vera nokkuð umfangsmikil og virk.

Ákvörðunartaka í stjórnmálum

Í þessum kafla er leitast við að varpa frekara ljósi á það ferli ákvarðanatöku, sem stjórnmálamenn eru aðilar að, sérstaklega að því er varðar baksvið stjórnmálamanna og tengd atriði. Einnig er gerð grein fyrir athugun, sem höfundur gerði meðal nokkurra alþingismanna og embættismanna, á ákvarðanatöku með tilliti til fjárfestingar, sem veitt er til fé á fjárlögum, og fjallað um niðurstöður hennar.

Val á milli möguleika er lokastig ákvörðunartokuferilsins, en hugtakið ákvörðun felur ekki eingöngu í sér sjálft valið. Ákvörðun á við þær aðgerðir, sem leiða til vals, þar á

meðal að koma auga á eða finna og greina valkostí jafnframt lokavali. Þannig getur einstaklingur verið ábyrgur fyrir lokavali fyrir hönd skipulagsheildar. En ef aðrir aðstoða hann við að takmarka eða meta valkosti, er ekki hægt að kalla þann einstakling ákvörðunartakann.

Þegar athuguð er staða þorra þingmanna, þá kemur í ljós, að þeir eru fyrst og fremst þátttakendur í ákvörðunartöku, en ekki ákvarðendur, að því er varðar fjárfestingu, í þeim skilningi sem að ofan greinir. Þetta kemur fyrst og fremst fram í samheldni þingflokkanna, fundahöldum þeirra um afstöðu til ákveðinna mála og ákvarðanatöku í samræmi við hana. Það, sem er einna athyglisverðast, er hið nána samband þingflokkks, sem er þátttakandi í ríkisstjórn, og ráðherra hans. Svo virðist sem ráðherrum séu einatt settar skorður um aðgerðir í tilteknum málum og þeim gert að framfylgja þeiri stefnu, sem ákveðin er af þingflokknum. Sjálfstæði ráðherra virðast því takmörk sett, en hann ber þó sjálfur ábyrgð á öllum sínum gerðum. Þó að málaflokkur falli undir tiltekinn ráðherra, hefur tíðkast í samsteypustjórnum seinni ára, að ríkisstjórnir sem heild séu sammála um ákveðnar aðgerðir, en ráðherrar taki sjaldnast sjálfstæðar aðgerðir á eigin reikning. Ákvörðunartaka fer hins vegar miklu fremur fram í hópum, með því að hópurinn sem slíkur fjallar um og kemst að niðurstöðu í hverju máli. Stjórnmálamaðurinn eða þingmaðurinn er þá fyrst og fremst fulltrúi ákveðinna sjónarmiða, sem hann heldur á lofti. Ef hver þingmaður þingflokkss hefur svipuð eða jafnvel ólík sjónarmið, en ekki samkynja, þá er nauðsynlegt að finna lausn, sem tekur tillit til sem flestra sjónarmiða, sem eru samræmanleg.²¹⁾ Þetta er mjög mikilvægt og ein grunnforsenda þess, að skipuleg markmiðssetning er talsverðum erfiðileikum háð í stjórnkerfinu. Sjónarmiðin og kröfurnar eru í mörgum tilfellum mótsagnakenndar og ósamrýmanlegar, en það má rekja til þess, hversu oft stjórn-

21. Sbr. ákvarðanatöku við kosningar, bls. 181.

málaleg viðhorf eru óljós og tvístígandi. Leiðtoga²²⁾ stjórnmálflokka eru oft á tíðum knúnir til að fara gætilega við kerfisbundna stefnumótun og halda sig við óljósar hugmyndir, þar til að tilteknar ákvarðanir þarf að taka til að viðhalda fullnægjandi stuðningi. Þeir halda innbyrðis deilum einnig í lágmarki með því að fastmóta ekki í smáatriðum markmið og leiðir, heldur miða einungis við óljósa stefnu. Þessi viðleitni leiðtoga tengist jöfnum höndum stjórnmálamönnum flokks og stuðningsmönnum hans. Ýmsir hópar og samtök, sem túlka ólik sjónarmið, fylgjast iðulega náið með framgangi mála. Þau geta haft áhrif á fylgi viðkomandi flokks. Stjórnmálamennir eru forðast í lengstu lög að hrinda neinum hóp eða samtökum frá sér. Óljós stefna gegnir þannig einnig því hlutverki að fæla engan frá. Í henni felst þá sú viðleitni að reyna að vera eða í það minnsta að sýnast vera eitthvað fyrir sem flesta.

Sókn stjórnmálamanna í að ráða, halda völdum eða að ná þeim, er einn grunnþátturinn í starfi flokkanna. Stjórnmálamenn eru kjörnir fulltrúar þeirra, sem atkvæðisrétt hafa. Þeir stjórnmálamenn, sem misbjóða kjósendum sínum, hljóta að jafnaði ekki kosningu. Því leggja stjórnmálamenn áherslu á að gera ekki það, sem skerða kynni fylgi þeirra að verulegu leyti, þar sem það veikir valdastöðu þeirra.

Tengsl stjórnmálamanna við umbjóðendur sína eru fjölpætt. Þeir leitast við að koma áhugamálum sínum í höfn, en verða einnig að sýna umbjóðendum sínum og málefnum þeirra athygli og skilning. Hvort heldur einstakur stjórnmálamaður leitast við að vera leiðandi í sambandi við umbjóðendurna eða lætur stjórnast af þeim, þá er honum nauðsynlegt að skapa og halda á lofti jákvæðri ímynd af störfum sínum. Professor Ólafur Björnsson segir m.a. um þennan þátt í starfi stjórnmálamanna: „Sá, sem með eða gegn betri vitund túlkar þann hugsunarhátt, sem almennastur er, þótt rangur kunni að vera,

fær að jafnaði meiri hljómgrunn hjá fólkini en hinn, sem leitast við að leiðréttu rangar hugmyndir. Stjórnmálaáróður er og að jafnaði ekki miðaður við þroskuðstu einstaklingana, heldur hið gagnstæða“.²³⁾

Viðleitni viðkomandi stjórnmálamanna við að halda völdum hlýtur að miðast við að beita tiltækum ráðum, til að samræmi sé milli skoðana kjósenda og stefnu flokksins. Að öðrum kosti tapa þeir fylgi og völdum. Stjórnmálaáróður er framinn til að leiða hópa kjósenda í átt að ákveðinni ályktun eða niðurstöðu um tiltekið mál. Í þessu tilfelli eru stjórnmálamennir leiðandi, þeir beina áróðrinum til þeirra kjósenda, sem auðveldast er að hafa áhrif á, sem hægt er að sannfæra með minnstri fyrirhöfn. Aðgerðir, sem miða að því að hafa áhrif á kjósendur, eru algengar, málögogn viðkomandi flokka eru nýtt til hins ýtrasta með alls kyns fullyrðingum, til þess ætluðum að móta skoðanir fólks. Stjórnmálflokkarnir starfa á nokkurs konar markaði, kjósendur eru markaður þeirra, og barist er um sem stærsta markaðs-hlutdeild. Yfirlýsingar og starfsemi stjórn-málflokkanna miðast því að nokkru við að „selja“ ímynd sína. Sölustarfsemin fellur sumum illa í geð, oft nefnd sandkassaleikur, sirkus eða öðrum niðrandi nöfnum, en líta má á hana að hluta sem nauðsynlega kynningarstarfsemi á aðgerðum flokkanna, þótt öfgakennd sé á stundum, bæði það, sem miður fer, og það, sem vel er gert. Kynningarstarfsemin er í mörgu svipuð auglýsinga-atferli fyrirtækja með það fyrir augum að skapa jákvæða, huglæga mynd af viðkomandi.

Stjórnmálflokkar eru skipulagsheildir, ýmist dreifstýrðar eða miðstýrðar. Í flokkum, sem eru mjög miðstýrðir, ræður oft þróngur hópur manna öllu um stefnu flokksins, jafnvel einnig röð manna í framboðssæti á lista flokksins. Þessi þróngi hópur er valdamiðstöð flokksins. Þeir aðilar, sem eru meðlimir í slikum hópi, hafa

22. Hér er átt við formlega leiðtoga og óformlega.

23. Ólafur Björnsson, „Hagfræði“, Einstaklingsfreli og athafnalíff, Reykjavík 1982.

mikil völd. Þeir ákveða í stórum dráttum stefnu flokksins og velja menn til framboðs, sem þeir telja að muni tryggja stöðu flokksins jafnframt sinni eigin. Í flokkum, sem eru opnir og láta til dæmis prófkjör ráða röð efstu manna, starfa að sjálfsögðu einnig menn, sem eru ekki í svíðsljósínu, en ráða samt miklu um stefnu og starf. Flestir stjórnálflokkar hafa því innan vélbanda sinna tvo virka, starfandi hópa, annarsvegar aðila, sem hafa hlutið kosningu á Alþingi og mynda þingflokk, og hinsvegar aðila, sem gegna trúnaðarstörfum með setu í nefndum, ráðum og stjórnnum flokksins, en eru ekki í þingflokknum. Þessir tveir hópar ráða mestu um stefnumótun flokksins, sem þingmenn hafa síðan til viðmiðunar. Meginmunur er þó á hópunum, sem liggur í, að þingmenn starfa á opinberum vettvangi, fylgst er með gerðum þeirra af athygli og þeir eru ábyrgir gagnvart kjósendum, en starf seinni hópsins er að jafnaði unnið í kyrrþey og aðhald er eingöngu innan flokksins. Aðilar innan seinni hópsins þurfa fyrst og fremst að heyja valdabaráttu innan flokks, en hafa vegna stöðu sinnar mikilvæg áhrif á ákvarðanatökum og stefnumótun í stjórnámum.

Eins og áður segir eru þingmenn fulltrúar kjósenda. Hér á landi er kjósendum skipt í hópa eftir búsetu í landshlutum. Landinu er skipt í 8 kjördæmi, og kosið er um ákveðinn fjölda alþingismanna í hverju þeirra.²⁴⁾ Í síðustu kosningum til Alþingis kom í ljós verulegt misræmi milli vægis atkvæða einstakra kjósenda í kjördæmum, sem hafði reyndar einnig komið fram í fyrri kosningum. Þannig þurfti mun meira magn atkvæða á bak við hvern þingmann í Reykjavík en viðast hvar úti á landi. Þessi munur varð mestur, þegar þurfti fimm atkvæði fyrir hvern þingmann Reykjavíkur á móti einu atkvæði þingmanns af Vestfjörðum. Af 49 kjördæmakjörnum alþingismönnum eru einungis 12 þingmenn fyrir Reykjavík, sem er sérstakt kjördæmi, eða um einn fjórði hluti kjördæmakjörinna þingmannna. Þó búa í Reykjavík um 40% landsmanna. Þetta misræmi leiðréttist þó

24. Lög um kosningar til Alþingis, nr. 52/1959.

nokkuð við úthlutun 11 uppbótarþingsæta, sem teljast landskjörnir þingmenn, en ljóst er, að ofangreint misræmi er stórgallað frá lýðræðislegu sjónarmiði. Þessi hlutfallslegi styrkur landsbyggðarinnar hefur komið fram í stefnu, sem rekin hefur verið af meira kappi en forsjá. Þessi stefna er nefnd byggðastefna og felst í veitingu fjármagns til hinna ýmsu framkvæmda á landsbyggðinni utan Reykjavíkur með það að markmiði að halda „lífvænlegum“ sveitarfélögum í byggð. Þessi stefnumótun hefur haft gífurleg áhrif á ákvarðanatökum á alþingi, sem nánar er komið að hér á eftir. Byggðastefnan er aðalviðfangsefni Framkvæmdastofnunar ríkisins, en hún er sjálfstæð stofnun, nokkurskonar ráðuneyti, sem fjárfestingarmál og lánveitingar í tilliti byggðaþróunar heyra undir.²⁵⁾ Þessi fyrirgreiðsluverkefni byggðaþróunar eru mjög mismunandi, allt frá lögfraðiskrifstofu á Austfjörðum til brúargerðar yfir Ölfusárosa. Innan Framkvæmdastofnunar starfar Byggðasjóður, en stjórn hans hefur umfangsmiklar heimildir til fjárláta og skuldbindinga.²⁶⁾ Til marks um umfang Byggðasjóðs var heildarupphæð fjárlaga 1980 346 milljónir, en sama ár veitti Byggðasjóður lán að upphæð 25 milljónir eða sem samsvarar 7,2% af fjárlögum.

Athugun á ákvarðanatökum.

Við undirbúning þessarar ritgerðar gerði undirritaður lauslega athugun á ákvarðanatökum stjórnálamanna. Tekið var úrtak úr hópi alþingismanna (17) og opinberra starfsmanna í efstu þrepum stjórnáslunnar (23). Þegar unnið var úr svörum þessara aðila og niðurstöður athugaðar, þá voru þær að mörgu leyti mjög athyglisverðar. Ofangreind athugun var tilraun til að meta áhrifaþætti og áhrifaaðila í ákvörðunartökum í stjórnámum, að því er varðar fjárveitingar til fjárfestingar á fjárlögum. Það, sem helst var leitað eftir, var, hvaða aðilar eru áhrifamestir í ákvörðunartokuferlinu með sérstöku

25. Lög um Framkvæmdastofnun ríkisins, nr. 93 24. des. 1971.

26. Sama, gr. 29–30.

tilliti til innbyrðis stöðu ráðherra, þingmanna og opinberra starfsmanna. Þeir, sem spurðir voru, gáfu einungis huglægt mat á stöðu þessara aðila. Einnig var leitað svara um, hvaða atriði viðkomandi teldu hafa mest áhrif á ákvörðun um fjárfestingu. Ákvárdanataka um fjárfestingu var notuð sem viðmiðun í ljósi þess, að helst er hægt að leggja mælikvarða á gæði hennar með tilliti til greiningartækja, s.s. kostnaðar-nytjagreiningar, hefðbundinna arðsemisathugana o.p.h.

Alþingismenn töldu, að ráðherra, þingmenn og opinberir starfsmenn hefðu ámóta áhrif og ættu svipaðan þátt í ákvörðun. En opinberir starfsmenn töldu, að ráðherra hefði mest áhrif, en þingmenn og opinberir starfsmenn hefðu svipuð áhrif á ákvörðunina. Báðir hópar töldu, að þrósthópar hefðu umtalsverð áhrif, en þingmenn töldu þrósthópa yfirleitt eiga frumkvæði að fjárfestingu og yfirleitt reyna að hafa áhrif á niðurstöður. Báðir hópar töldu, að þrósthópar hefðu eins mikil áhrif á niðurstöðu og alþingismenn og opinberir starfsmenn. Þingmenn töldu, að fyrirtæki reyndu oft að hafa áhrif á niðurstöður og ættu nokkurn þátt í ákvörðun, en opinberir starfsmenn töldu áhrif fyrirtækja lítil sem engin.

Þegar athugaðir voru þeir þættir, sem þingmenn og opinberir starfsmenn töldu að hefðu áhrif á ákvörðun um fjárfestingu, kom í ljós, að báðir hópar töldu byggðasjónarmið ráða mjög miklu, en opinberir starfsmenn töldu jafnframt, að kostnaðar-nytjagreining (Cost-Benefit Analysis) hefði mikil áhrif. Hinsvegar töldu alþingismenn, að kostnaðar-nytjagreining hefði lítil áhrif á ákvörðunina, en að kunningsskapur hefði mikil áhrif. Opinberir starfsmenn töldu kunningsskap hafa lítil áhrif, en að hagkvæmni fjárfestingar hefði meðaláhrif, en þingmenn töldu hagkvæmni fjárfestingar hafa lítil áhrif. Báðir hópar voru sammála um, að afstaða kjósenda og almenningsálits hefði mikil áhrif á ákvárdanatökum. Þegar spurt var um áhrif og samband við þjóðarhag, þá töldu báðir hópar hann einungis

hafa meðaláhrif. Alþingismenn töldu félagsleg atriði hafa mikil áhrif, en opinberir starfsmenn töldu þau hafa meðaláhrif. Afstöðu þrósthópa töldu þingmenn hafa mikil áhrif, en opinberir starfsmenn töldu þá hafa meðaláhrif. Opinberir starfsmenn töldu mat sitt hafa meðaláhrif, en þingmenn greindi nokkuð á um þetta atriði, en meðalgildi var meðaláhrif. Opinberir starfsmenn töldu persónulegt mat ráðherra hafa mikil áhrif, en þingmenn töldu það hafa meðaláhrif. Í viðræðum við þingmenn kom einnig fram, að þeir töldu, að kjördæmaskipunin hefði mjög mikil áhrif á alla stefnumótun og ákvárdanatökum.

Þessi athugun sýnir fyrst og fremst, hvað þingmönnum og opinberum starfsmönnum finnst eða álita að sé. Til að sýna, hvað raunverulega er, er nauðsynlegt að gera miklu viðameiri könnun og athugun en hægt er á vettvangi ritgerðar sem þessarar. Álit viðfangshópa er þó mikilvæg vísbending um, hver raunveruleg uppbygging ákvörðunar-tökuferils stjórnálamanna hér á landi er. Hún er ekki síður mikilvæg til að sýna, hvaða álit þessir hópar hafa á áhrifaþáttunum. Þó þarf að gæta varkární við túlkun á niðurstöðum, þar sem hér er fyrst og fremst um að ræða huglægt mat eins og áður segir.

Þegar niðurstöðurnar eru athugaðar frá sjónarmiði, þar sem lögð er áhersla á valda-stöðu þeirra hópa, sem ákvörðunartökum tengjast, þá er athyglisvert, hversu þeir, sem spurðir eru, telja opinbera starfsmenn hafa mikil áhrif á ákvárdanatökuna. Báðir hópar töldu, að opinberir starfsmenn og þingmenn hefðu ámóta áhrif á ákvárdanatökum. Samkvæmt þessu má segja, að valdastaða opinberra starfsmanna sé álika sterk og kjörinna stjórnálamanna. Í ljósi þessarar niðurstöðu og umfjöllunar hér á undan um ábyrgð og stjórnkerfislega stöðu opinberra starfsmanna hlýtur þetta að kollvarpa þeim hugmyndum, sem haldið hefur verið á lofti um lýðræði á Íslandi, með tilliti til þeirra atriða og skilnings, sem almennt er lagður í lýðræði, og virkni þess. Báðir hópar álitu þrósthópa hafa umtalsverð áhrif. Það kom

fram í viðræðunum, að alþingismenn töldu þrýstihópa vera mjög virka, sérstaklega hagsmunahópa í sambandi við hverskonar fjármagnsfyrirgreiðslu með beinu sambandi við þingmenn, en að skoðanahópar störfuðu frekar í gegn um fjölmíðla og almenningssálit.

Það, sem er einna athyglisverðast í niðurstöðum um þá þætti, sem hafa áhrif á ákvörðun um fjárfestingu, er hin mikla áhersla, sem báðir hópar lögðu á áhrif byggðasjónarmiða í ákvarðanatökum. Ekki síður athyglisverð er sú skoðun þingmanna, að kostnaðar-nyttjagreining og hagkvæmni hafi lítil áhrif á ákvörðun um fjárfestingu. Þessi feykilega áhersla á byggðasjónarmið og lítil áhersla á hagkvæmni við ákvörðunartöku um fjárfestingu er til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á þjóðarframleiðslu. Hún hlýtur að vera óhagkvæm, þegar til lengri tíma er litið, ef byggðasjónarmið eru látin ráða, en hagkvæmni látin víkja. Slik stefnumörkun, sem miðar fyrst og fremst að því að viðhalda byggð á ákveðnum svæðum, næstum án tillits til kostnaðar, leggur byggðaatriði ofar hagkvæmnisjónarmiðum með þeim afleiðingum, að sú fjárfesting, sem skila ætti arði og bæta lífskjör í framtíð, gerir það ekki, þannig að jafnvel þarf að greiða með henni, og hætta er á, að lífskjör versni, þegar til lengri tíma er litið.²⁷⁾ Hvaða fyrirtæki sem legði í slika óarðbæra fjárfestingu, færí fljótlega á hausinn. Þessa stefnumörkun og ákvarðanatökum töldu margir þeirra, sem spurðir voru, vera vegna þess sérstæða kjördæmafyrirkomulags, sem hér er, og þess, hversu aðilar úti á landi leita frekar til þingmanna sinna um lausn tiltekinna mála vegna kunningsskapar.

Dæmi um þessa stefnu og ákvarðanatökum má sjá af frumvarpi til laga um fóðurverksmiðjur,²⁸⁾ sem lagt var fyrir alþingi nú í vetrur, um heimild til ríkisstjórnarinnar um

27. Christy, G.A., & Clendenin, J.C., *Introduction to Investments*, 7. útg., McGraw-Hill, New York 1978.
28. Frumvarp til laga um fóðurverksmiðjur, lagt fram á 104. löggr.þ.

þátttöku og eignaraðild í stofnun og rekstri fóðurverksmiðja. Þegar er búið að veita verulegum fjármunum til þessara framkvæmda í fjárlögum og lánsfjáráætlun 1982. Í lauslegri athugun,²⁹⁾ sem gerð hefur verið á undirbúningi þessa málს, kom í ljós, að eingungis hafði verið gerð gróf frumathugun á hagkvæmni ofangreindra verksmiðja.³⁰⁾

Í skýrslunni eru bornir saman sjö valkostir, mismunandi stærðir verksmiðju og ýmist notkun olíu eða jarðvarma eftir staðarvali. Höfundur kemst að þeirri niðurstöðu, að í sex af sjö valkostum sé fyrirsjánlegur mikill taprekstur. Einungis einn valkosturinn, ein stór jarðvarmakynt verksmiðja í Suður-Þingeyjarsýslu, telur hann að kunni að standa undir sér, en telur mikla nauðsyn á frekari rannsókn á stofnkostnaði hennar. Það er athyglisvert, að stjórnálaleg framvinda hefur verið í algjöru ósamræmi við niðurstöður þessarar frumathugunar, sem gerð hefur verið. Nú eru í undirbúningi þjár minni verksmiðjur, í Skagafirði, í S-Þingeyjarsýslu og í Borgarfirði.

Þessi málsméðferð vekur menn til umhugsunar um gæði vinnubragða og um gildi laga,³¹⁾ sem eiga að tryggja vönduð vinnubrögð við opinberar framkvæmdir.³²⁾ Það er ljóst, að ákvörðun um fjárfestingu er í eðli sínu stjórnálaleg og að þrátt fyrir að útreikningar gefi til kynna, að um óhagkvæma fjárfestingu sé að ræða, er leitast við að framkvæmdir hefjist og að verksmiðjurnar verði reistar. Þeir, sem fyrir slíkri ákvarðanatökum standa, hljóta að hafa í huga önnur markmið en hagkvæmni, sem þeim finnast vera eftirsóknarverðari, hver svo sem þau eru, eða að mikilvæg gildi eru ekki tekin til greina.³³⁾ Í þessu sambandi hefðu

29. Eggert Hauksson, Smásaga af alþingi, Morgunbl. 27.04.'82.
30. Stefán Órn Stefánsson, Skýrsla um fóðurverksm. 31.01.'81.
31. Lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 68 12.05.'70.
32. Steingrímur Ari Arason, Ákvörðun opinberra framkv. og lög um skipan þeirra, Ritgerð til kandidatsprófs í viðskiptafræði, 1979.
33. Sbr. jaðarákvarðanatökum Lindblom.

niðurstöður vandaðrar kostnaðar-nytja-greiningar verið athyglisverðar.

Annað dæmi um ákvörðun um fjárfestingu eru kaup Landhelgisgæslunnar á TF-SIF. Ferill þeirrar ákvörðunartöku var mjög umdeildur og kaupin voru knúin fram af mikilli snilld. Ýmsum bolabrogðum var beitt gagnvart fjárveitingavaldu, til að vélin yrði keypt, en þó var gerð kostnaðar-nytjagreining á því, hvaða vél hentaði best. Þetta er merkilegt samband óeskilegra og æskilegra vinnubragða.

Í samtali við forstöðumenn stofnana kom fram nokkur óánægja með störf alþingis við fjárveitingar. Einn þeirra nefndi sem dæmi, að stofnun hans hefði nauðsynlega þurft að kaupa ákveðin tæki vegna starfsemi sinnar. Yfirmenn hans hefðu samþykkt kaupin, og beðið hefði verið um ákveðna upphæð í þessu skyni. Umrædd tæki kostuðu um 80.000 kr., en þegar fjárlög höfðu verið samþykkt, var einungis veitt 60.000 kr. til tækjakaupanna. Í þessu tilviki var þá ekki hægt að kaupa tækin samkvæmt fjárlögum, en hann brá á það ráð að kaupa tækin þrátt fyrir það og léti „senda“ reikninginn.

Það virðist vera talsverð tilhneicing hjá þingmönnum til að dreifa fjárveitingum á fjölda atriða, sem þýðir oft á tíðum, að framkvæmdir dragast á langinn og verða óhagkvæmari en annars. Áætlunum er breytt og fjármagni til fjárfestingar er dreist i því skyni að viðurkenna hugmyndir, gefa ákveðnum hugmyndum möguleika og til að tjá mikilvægi hugmynda, þ.e. að láta sem flesta fá eitthvað.

Svo virðist sem nokkurt aðhald skorti í ákvörðunartöku, ef gæta á hagsmuna heildarinnar og stefna að hámörkun þeirra. Áður-nefndum lögum um opinberar framkvæmdir var að nokkru ætlað að gegna því hlutverki, m.a. með ákvæðum um skilamat. Í skilamati skal gerð grein fyrir því, hvernig framkvæmd hefur tekist miðað við áætlun og hliðstæðar framkvæmdir. Talsverður misbrestur mun vera á, að skilamat sé gert, þó að lög mæli fyrir um, að það sé gert. Svo virðist sem stjórnálalegan vilja skorti til að

matið sé framkvæmt, en ekki er ljóst, hvort lögjin eru sniðgengin á einhvern hátt eða hvort um lögbrot er að ræða. Skilamat hlýtur að vera mikilvægur þáttur í traustri ákvörðunartöku stjórnálamanna og lykill þess, að hægt sé að forðast endurtekningu, ef mistök verða. Einnig er það grundvöllur þess, að hægt sé að kalla til ábyrgðar þá, sem að óvandaðri ákvárdanatöku standa. Ábyrgð er einn sá þáttur, sem hvað best tryggir vönduð vinnubrögð³⁴⁾ og er í eðlilegu samhengi við alla ákvárdanatöku. Annað atriði, ekki síður mikilvægt, er athugun á því, hvernig áætlunar hafi staðist og hvernig megi bæta úr í áætlanagerðinni, sem liggur til grundvallar ákvörðuninni.

Í fyrrgreindri athugun kemur fram mismunur á álti þingmanna og opinberra starfsmanna á þýðingu kunningsskapar í ákvárdanatöku. Það var áberandi, hversu þingmenn töldu að kunningsskapur hefði mikil áhrif, og jafnframt, að opinberir starfsmenn töldu hann áhrifalítinn. Þingmenn töldu, að menn leituðu jafnvel fremur til þingmanna, sem þeir könnuðust við, en að flokkaskipan skipti máli, þó að algengast væri, að þetta færí saman. Það er þó erfitt að greina áhrif kunningsskapar frá áhrifum þrýstihópa, þar sem fulltrúar þrýstihópa eru oft góðir kunningjar ákveðinna þingmanna, sem þeir hafa þá oftast samband við. Þingmenn töldu, að almennt væri mjög auðvelt að komast í samband við þá, og gæti svo að segja hver sem væri náð tali af þeim, en aðilar reyndu yfirleitt að hafa samband við nokkra þingmenn, þegar reyna ætti að hafa áhrif á ákveðið mál, oft í tengslum við kunningsskap.

Bæði þingmenn og opinberir starfsmenn voru sammála um mikil áhrif frá afstöðu kjósenda og almenningsáliti. Þegar leitað var eftir svörum um, hvar afstaða kjósenda og almenningsálit kæmi helst fram, kom í ljós, að fjölmíðlar hefðu mikil að segja, en oft yrðu menn að meta slíkt sjálfir, en einnig höfðu menn nokkurt álit á þeim

34. Stewart, Rosemary, *The Reality of Management*, Pan Books, London 1979.

skoðanakönnunum, sem gerðar hafa verið í seinni tíð. Sumir töldu, að virkja mætti skoðanakannanir frekar en gert hefur verið í því skyni að meta frekar almenningsálitið, þó að fara yrði varlega í þessu efni. Hins vegar komu í ljós efasemdir um, að þorri fólks hefði aðstöðu eða getu til að gera sér grein fyrir heildarmynd ákveðinna mála, og talið var, að þróngsýni gæti gátt í einstökum málum. Ýmis stjórnmálaáróður er til þess fallinn að skapa tiltekin viðhorf og jafnvel að villa fólk sýn og að móta almenningsálit, sem hliðhollt er ákveðnum málstað. Afstaða kjósenda er þó í öllum tilfellum mikilvæg með tilliti til stöðu stjórnmálamanna í kosningum, og viðleitnir er því ýmist í þá átt að móta það eða að leita samræmis við það. Ákvarðanataka er því gjarnan í samræmi við þetta álit og afstöðu, þótt ekki sé það einhlítt.

Fleiri atriði mætti benda á sem áhrifaþætti í ferli ákvarðanatöku stjórnmálamanna, en í fyrrgreindri athugun komu ofangreind atriði sterkest fram.

Lokaorð

Hér að framan hefur verið fjallað um, hvernig ákvarðanataka í stjórnálum er í raun ferli eða atburðarás, sem stjórnálamenn eru einungis inn hluti af. Þegar rætt er um störf stjórnmálamanna, er yfirleitt sagt sem svo, að þeir hafi ákveðið þetta eða hitt. En í raun og veru er starf þeirra einungis hluti af ákvörðuninni í þeim skilningi, að ákvörðun sé atburðarás eða ferli. Þessu ferli tengjast fjölmargir aðilar, s.s. þrýstihópar, opinberir starfsmenn o.fl., sem einnig eiga hlut í ákvörðuninni. Fjölmög atriði hafa einnig áhrif á þetta ferli, s.s. félagsleg atriði, byggðastefna o.fl., sem beina ákvarðanatöku í tiltekinn farveg.

Leitast hefur verið við að draga fram þessa aðila og þætti og sýna fram á samband þeirra við stjórnálamenn í því skyni, að ljóst sé, að stjórnálamenn eru ekki einangruð heild, sem fæst við ákvarðanatöku, heldur hluti af miklu flóknara kerfi. Af öll-

um þeim þáttum, sem hafa áhrif á ákvarðanatöku í stjórnálum, er ljóst, að hún felst ekki nema að hluta í atkvæðagreiðslu á alþingi. Atkvæðagreiðslan er einungis inn þáttur í ferli ákvarðanatökunnar, nokkurs konar valstig. Áður en að henni kemur, fer fram umfangsmikil atburðarás, sem tengir áhrifaaðila og þætti, og í þessu felst jafnframt sú staða, að ekki er hægt að kalla stjórnálamanninn ákvörðunartaka í þeim skilningi, er að ofan greinir.

Þegar þetta viðamikla ákvörðunarferli er athugað, kemur í ljós, að margt má betur fara. Svo virðist sem núverandi kerfi með ráðherrum og þingmönnum og ráðuneytum, sem byggt er á gamalli hefð, sé ekki allskostar í samræmi við gífurlegan vöxt ríkisins. Ef gengið er út frá því, að lýðræði eigi að vera sem virkast og að nýta eigi starfskrafa embættismanna á sem hagkvæmastan hátt, þá er ljóst, að endurskipuleggja þarf stjórnkerfið að verulegu leyti. Það er háð persónulegu gildismati, hvort ríkisumsvif eigi að vera mikil eða lítil, en það er skýlaus krafa, að opinber stjórnsýsla sé ábyrg gerða sinna og að fyllstu hagræðingar í starfsemi sé gætt.

Í stóru fyrirtæki má framselja réttindi til ákvörðunartöku án áhættu á nokkuð breiðum grundvelli til undirmanna að því tilskildu, að frammistöðu þeirra megi meta, að því er varðar áhrif hennar á markmið fyrirtækisins, aðallega á hagnað.

Í stórra skipulagsheild, sem selur ekki framleiðslu né þjónustu sína og þarf ekki að keppa á fjármagnsmarkaði um fjármagn, er vandamálið fólgjð í viðtæku framsali valds, þar sem ekki er til einn ákveðinn mæli-kvarði, áþekkur hagnaði, sem byggja má frammistöðumat á.

Í stjórnkerfinu og samtökum, sem ekki stefna að hagnaði, verður því framsetning og framkvæmd stefnumarkmiða einungis í höndum starfsmanna, ef stefnumótendur sýna þeim verulegt traust. Þetta er svo jafnvel við hagstæðustu skilyrði, þegar hægt er að mæla árangurinn og meta kostnað, því að ekki er sein samkeppni við aðrar skipulags-heildir, sem valda myndu stöðugum þrýst-

ingi á árangur og „hagkvæmni“. Starfsmennirnir eiga ekki á hættu að tapa starfi sínu, vegna þess að skipulagsheildin, sem þeir starfa hjá, stenst ekki samkeppni vegna ófullnægjandi árangurs. Algengast er, að árangur sé óskilgreindur, enginn mælikvarði er til á árangurinn, og virkni skipulagsheildar er ekki hægt að meta með athugun á sambandi þeirra þáttta, sem í starfið eru lagðir, og þess, sem af leiðir, árangursins. Starfsmennirnir eru því í lítilli hættu á að verða uppvísir að árangursleysi í starfi. Það er álit flestra þeirra, sem til þekkja, að afköst hjá ríkisfyrirtækjum séu í flestum tilfellum hvergi nærrí því, sem almennt gerist hjá einkafyrirtækjum. Þegar umfang ríkisins vex sífellt, þýðir þetta óhjákvæmilega minni hagvöxt og verri nýtingu starfskrafta.

Vegna valdastöðu opinberra starfsmanna og þáttöku þeirra í ákvarðanatöku verður að opna og endurskipuleggja embættismannakerfið í því skyni að gera þessa aðila ábyrgari og leggja mælikvarða á sem flesta þætti í störfum þeirra. Það gerist nú æ algengara, að stórfyrirtæki fylgist með afköstum skrifstofufólks og annarra aðila, sem vinna stöðluð störf. Í þessu sambandi ætti að stórauka starfsemi Hagsýslustofnunar og jafnframt að leita leiða til að unnt sé að draga úr andstöðu við skipulagsbreytingar og hagræðingu.³⁵⁾

Í stjórnmálalegri ákvarðanatöku opinberra starfsmanna felst ákveðin valdastaða, sem þeir vilja ekki missa, en það er eðlilegt, að þeir beri ábyrgð í samræmi við þessi völd og skili eðlilegum afköstum. Með því að opna þennan þátt í stjórnmálalegri ákvarðanatöku er verið að gera lýðræði virkara, en ekki hvað síst verið að leitast við að tryggja vandaðri vinnubrögð í ákvarðanatökunni.

Ef stjórnsýlan er endurskipulögð og gerð ábyrgari og virkari, er ekki óraunhæft að gera ráð fyrir, að stjórnmálamenn fengju

meira aðhald samfara þeim breytingum og að ákvarðanataka í stjórnmálum verði þannig til muna betri.

Heimildaskrá.

- Í þessari skrá eru taldir þær heimildir, sem stuðst var við, aðrar en þær, sem beint er vitnað til í texta.
- Ball, Alan R., Modern Politics and Government, 2. útg., Macmillan, London 1978.
- Butler, David, The Study of Political Behavior, Hutchinson, London 1970.
- Chapman, Brian, The Profession of Government, Unwin University Books, London 1970.
- Duverger, Maurice, The Idea of Politics, Methuen & Co. Ltd., London 1967.
- Galbraith, John K., The New Industrial State, 3. útg., Mentor Books, New York 1978.
- Golembiewski, R.T., o.fl., Public Administration, Rand McNally, Chicago 1976.
- Jónas H. Haralz, Velferðarriki á villigötum, Félag frjálsþygjumannna, Reykjavík 1981.
- Keeling, Desmond, Management in Government, Allen & Unwin, London 1972.
- Lucas, J.R., The Principles of Politics, Clarendon Press, Oxford 1974.
- Lundquist, Lennart, Förvaltningen i det politiska systemet, Malmö 1977.
- Lyden, Fremont J., Policies, Decisions and Organizations, Appelton—Century—Crofts, New York 1969.
- Maccoby, Michael, The Gamesman, Bantam Books, New York 1978.
- Pugh, D.S., o.fl., Writers on Organisations, Penguin, New York 1980.
- Robertson, Ian, Sociology, 7. útg., Worth Publishers Inc., New York 1981.
- Ruch, Floyd L., & Zimbardo, Philip G., Psychology and Life, 9. útg., Foresman & Co., Illinois 1975.
- Seldon, Arthur, Corrigible capitalism, incorrigible socialism, The Institute of Economic Affairs, London 1980.
- Self, Peter, Administrative Theories and Politics, Allen & Unwin, London 1972.
- Shoup, Carl S., Public Finance, Aldine, Chicago 1969.
- Sigurður Líndal, Stjórnskipun og stjórnarfar, Samantekt til notkunar við viðskiptadeild HÍ, Reykjavík 1975.
- Valgerður Bjarnadóttir, Útgjöld ríkisins, Fjármálatíðindi nr. 3, 1975.
- Vroom, Victor H., o.fl., Management and Motivation, Penguin, New York 1979.
- Weber, Max, Mennt og máttur, Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 1978.
- Þorsteinn Magnússon, Lýðræði og vald, Örn og Örlygur, Reykjavík 1979.
- Vilmundur Gylfason, Franskt stjórnarfar og íslenskar aðstæður, Málþing, 1. tbl. 1980.
- Þórir Einarsson, Fjölrít og minnispunktar úr fyrirlestrum.

35. Í þessu sambandi má nefna nýjustu umræðu um stjórnskipan stórfyrirtækja. Sjá grein eftir Macrae, Norman, Intrapreneurial Now, The Economist, Apr. 17, 1982.

Valdimar Kristinsson:

Samgöngur og ferðamál

Vegagerð — Farþegaflutningar innanlands — Vöruflutningar innanlands — Hótel og sumargistihús — Farþegaflutningar milli landa — Vöruflutningar milli landa — Kaupskipastóll — Bifreiðaeign — Flugfloti — Póstur og simi — Útvarp og sjónvarp.

Annað hvort ár hefur verið rituð grein um samgöngur í Fjármálatíðindi, eða samgöngur og ferðamál, eins og greinin hefur verið kölluð frá 1970. Í þessum greinum hefur verið rætt um þróun samgöngumála innanlands og til og frá landinu og einnig vikið að ferðamálum, enda eru náið tengsl milli þeirra og samgöngumálanna.

Vegagerð

Vegakerfið er alltaf mest til umræðu, enda er það víðast enn á mjög frumstæðu stigi, þótt árlega taki nú yfirborð vega sums staðar miklum stakkaskiptum. Góðvegagerð er hugtak, sem hér er notað um vegagerð, þar sem segja má að vegirnir séu komnir í framtíðarhorf, að því er varðar breidd, hæð og legu, og þeir lagðir bundnu slitlagi. Allt er þetta miðað við aðstæður á hverjum stað, og enn frekari umbætur eru að sjálfsögðu hugsanlegar sums staðar síðar.

Bundna slitlagið getur ýmist verið steinsteypa, malbik, olíumöl eða svokölluð klæðing. Allt heldur þetta vegunum í formi, þannig að þeir rjúka ekki lengur út í veður og vind, og þar með hverfur vegrykið. Ekki er þó rétt að tala um varanlegt slitlag; fátt er varanlegt og síst ódýrarí gerðir slitlags. Hins vegar verður ekki komist hjá góðu eða allgóðu viðhaldi á svona vegum, annars verða þeir vart akfærir, og þar með má segja að varanleikinn sé kominn til sögunnar.

Lagning bundins slitlags á þjóðvegi hér á landi á sér ekki langa sögu og hefst raunar

ekki að marki fyrr en með lagningu nýrrar Reykjanesbrautar milli Hafnarfjarðar og Keflavíkur, sem steypt var á árunum 1962 til 1965. Árið 1972 var svo lokið byggingu nýs vegar milli Reykjavíkur (Árbæjar) og Selfoss, sem lagður var malbiki og olíumöl, og 1971—1972 var einnig lagður steyptur vegur frá Reykjavík (Höfðabakka) og upp í Kollafjörð. Frá 1974 var lægð í lagningu bundins slitlags fram til ársins 1978, þegar ný tækni tók að ryðja sér til rúms (sjá kort hér á eftir).

Vegna mikils kostnaðar er ekki gert ráð fyrir, að steinsteypa verði notuð að ráði við vegalagningu hér á landi í fyrirsjáanlegri framtíð. Malbik er aftur á móti æskilegt að nota þar, sem umferð er tiltölulega mikil. Olíumölin tók víða við af malbikinu, einkum vegna bess, að hún er auðveldari í flutningum og hægt er að laga hana í litlum stöðvum. Hins vegar hefur svokölluð klæðing, þar sem möl er dreift yfir olíuborinn veg, tekið að mestu við af olíumölinni síðustu árin og virðist ætla að gefa góða raun.

Nær alltaf er miðað við tvöfalda klæðingu, sem lögð er á með nokkru millibili, en samt er hún verulega ódýrari en aðrar aðferðir við lagningu bundins slitlags. Voríð 1982 kostaði lagning bundins slitlags á gamla vegi, 7,5 m breiða, sem hér segir: tvöföld klæðing 486 þús., olíumöl 707 þús. og malbik 1020 þús. Í öllum tilfellum er reiknað með 15 cm burðarlagi og öxlum á vegina.

Haustið 1982 var búið að leggja bundið slitlag á um 650 km af þjóðvegum landsins.

Til þess að gera grein fyrir, hversu stórt áfangi þetta er, má nefna til samanburðar, að þjóðvegakerfið í heild er um 8400 km. Ekki segir þetta þó alla söguna, þar sem umferð um vegina er afar mismunandi, og þótt oft hafi takmarkað tillit verið tekið til umferðarþungans við ákvörðun um vegagerð, þá er þó yfirleitt ekki lagt á bundið slitlag nema þar sem umferðin er allmikil eða mikil. Í langtímaáætlun um góðvegagerð, sem mun ná 12 ár fram í tímann, er gert ráð fyrir að ljúka vegabótum á um 2800 km eða þriðunginum þjóðvegakerfisins; þar af er helmingurinn í hringveginum eða um 1400 km. Samkvæmt þessari langtímaáætlun ná góðveginir nú yfir nær fjórðunginn eða 650 km af 2800 km.

*Bundið slitlag á þjóðvegum
— tegund fyrstu gerðar.**

Lagt á	Steypa km	Malbik km	Olíumöl km	Klæðing km	Alls km
fyrir 1960	—	4,99	—	—	4,99
1962	3,70	—	—	—	3,70
1963	10,80	—	—	—	10,80
1964	—	—	—	—	—
1965	18,28	3,51	—	—	21,79
1966	—	—	—	—	—
1967	0,80	0,94	—	—	1,74
1968	—	—	—	—	—
1969	—	—	—	—	—
1970	—	—	11,03	—	11,03
1971	3,10	3,01	12,31	—	18,42
1972	10,79	4,70	20,54	—	36,03
1973	—	2,15	22,34	—	24,49
1974	—	1,78	6,54	—	8,32
1975	—	4,22	13,31	—	17,53
1976	—	—	13,96	—	13,96
1977	—	0,30	12,66	—	12,96
1978	0,65	6,90	21,38	13,90	42,83
1979	—	0,59	12,92	26,71	40,22
1980	—	11,67	24,56	55,07	91,30
1981	—	6,01	26,46	110,45	142,92
1982	—	3,00	10,20	131,01	144,21
Aldur óviss	—	1,33	2,42	—	3,75
Samtals	48,12	55,10	210,63	337,14	650,99

* Sú breyting hefur orðið á þessari skiptingu með tímanum, að á 15 km vega hefur verið malbikað, þar sem olíumöl var fyrir.

Góðvegagerð mun komin skemmta á veg hérlandis en í flestum öðrum löndum, og eftir að hún hófst að nokkru marki, hefur gætt vaxandi óþolinmædi margra að þurfa að aka fjölfarna malarvegi, þegar munurinn á þeim og nýju vegunum er svo mikill. En þó að þannig gangi hægt með tilliti til þess, hve seint var af stað farið, þá er þegar farið að muna verulega um góðvegina á ýmsum leiðum, eins og eftirfarandi yfirlit gefur til kynna.

Bundið slitlag á þjóðvegum haustið 1982 frá Reykjavík til:

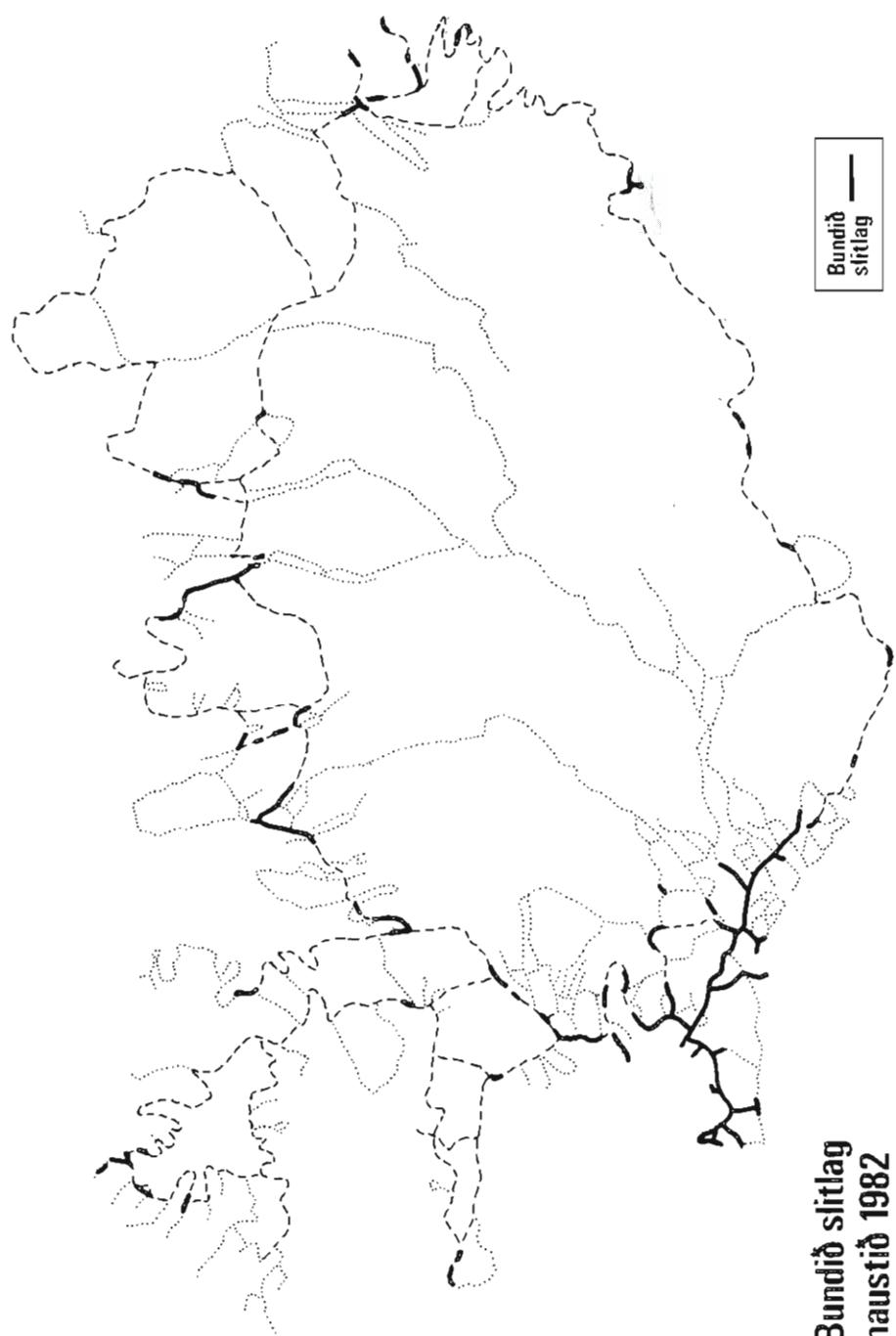
Pingvalla	34 km af	51 km alls eða	67%
Borgarness	69 km af	117 km alls eða	59%
Blönduóss	120 km af	292 km alls eða	41%
Sauðárkróks	149 km af	368 km alls eða	40%
Akureyrar	155 km af	438 km alls eða	35%
Dalvíkur	172 km af	463 km alls eða	37%
Húsavíkur	185 km af	530 km alls eða	35%
Hvalsvallar	106 km af	106 km alls eða	100%
Víkur í Mýrdal .	111 km af	192 km alls eða	58%

Einstakar framkvæmdir í vegagerð

Á Reykjanesi má segja að allar aðalleiðir séu komnar í framtíðarhorf, enda er búið að tengja alla þéttibýlisstaði þar með bundnu slitligi á vegum.

Í Engidal er lokið við ný gatnamót Hafnarfjarðarvegar og Álfanesvegar. Þá eru byrjunarframkvæmdir hafnar við Reykjanesbraut milli Breiðholts og Hafnarfjarðar, og er fyrst unnið við fyrirhuguð gatnamót við Vífilsstaðaveg. Verður þessari vegalagningu væntanlega haldið áfram næstu árin, en um 7 km leið er að ræða. Þá er í ráði að grafa Hafnarfjarðarveg nokkuð niður á Arnarneshæð og hefur það verið undirbúið með hliðarvegum, er munu tengjast brú þarna á hæðinni. Að þessum framkvæmdum loknum munu samgöngur á sunnanverðu höfuðborgarsvæðinu breytast mjög til batnaðar. Norðar er svo verið að taka Höfðabakkabruna í notkun, og verður þar einnig um mikla samgöngubót að ræða.

Pingvellar eru eitt fegursta og skjólsælasta útvistarsvæði á suðvesturhluta landsins, sem æskilegt væri að sem flestir hefðu



aðgang að. Til skamms tíma hefur vegalagnning þarna þó ekki miðast við þessi sjónarmið, en endurlagning vegarins þokast þó til Þingvalla frá Reykjavík, og bættist nokkuð við bundna slitlagið í sumar. Er nú þriðjungur leiðarinnar eftir ófrágenginn eða frá Starðal að Kárástöðum. Nú í haust var lokið við síðasta kafla þjóðvegarins á Kjalarnesinu og hann lagður malbiki. Um er að ræða nýjan veg í fjörunni við Hofsvíkina.

Sunnan og norðan Hvalfjarðar eru alllangir kaflar þjóðvegarins komnir í framtíðarhorf með bundnu slitlagi. Enn eru þó eftir þarna um 40 km af malarvegum auk vegarins fyrir Botnsvog, sem oft eru mjög slæmir, einkum í rigningartíð, enda mun þetta nú vera fjölfarnasta leið landsins, sem ekki hefur verið lögð bundnu slitlagi. Þörfin er hvergi brýnni og er því slæmt til þess að hugsa, að ekki eru horfur á, að úr rætist á allra næstu árum. Lengsti ófrágengni kaflinn er í Kjósinni, yfir 18 km, og nær meðfram Eyrarfjalli og Reynivallahálsi að Hvítanesi. Þarna vantar líka nýja brú yfir Laxá, sem ætlunin mun að byggja aðeins lítið eitt utan við núverandi brú. Næsti kaflinn er um Botnsvog og Miðsand. Mun ætlunin að leggja veg frá Kattarhöfða um Þyrilsey og eiðið, þar sem Þyrilsnes liggur frá landi, og síðan um Miðsand ekki fjarri núverandi vegin. Þessi leið yrði líklega um 8 km að fjárréttinni, þar sem klæddi vegurinn endar núna, og yrði nær 6 km styttri en núverandi leið fyrir Botnsvog. Um leið minnkar ágangur um Botnsvog og Botnsdal, sem náttúruverndarmenn ættu að kunna að meta. Þriðji ófrágengni kaflinn nær svo frá Saurbæjarhlíðinni og vestur fyrir Leirá og verður rúmir 12 km. Sá kasli liggur líklega beinast við framkvæmdum og mun ráðgert að byggja nýjar brýr á Laxá og Leirá á næsta ári, en við það styttilt vegurinn frá Lambhaga að Laxá. Jafnframt lengist þó Akranesvegur lítið eitt, og nyrðri endi hans er heldur ekki frágenginn. Má þó segja, að nú vanti aðeins herslumuninn, að góðvegur tengi saman Akranes og Borgarnes.

I ofanverðum Borgarfirðinum er um 25

km langur vegarkafl, sem mun vera sá versti á aðalleiðinni milli Suðvesturlands og Norðurlands. Þarna er þó verið að byggja þrjár brýr, sem koma í stað annarra, er vart héngu saman. Það eru brýr við Fornahvamm, ofan við Sveinatungu og á Sanddalsá, þar sem hvimleiður hlykkur fer af þjóðveginum. Vætanlega er þetta upphafið að miklum vegabótum á þessum slóðum.

Á Snæfellsnesi er byrjað að endurleggja veginn undir Ólafsvíkurenni og nú í fjörunni. Á Vestfjörðum er verið að leggja veg yfir Steinþrimsfjarðarheiði, er mun opna leiðina milli Hólmavíkur og Ísafjarðardjúps. Er áætlað að ljúka verkinu 1984.

Nú er búið að opna nýja veginn um Hrútfjarðarháls og klæða helminginn af honum. Er lengi búið að bíða eftir þessum 10 km vegarkafla, enda tók framkvæmdin mörg ár. Fleiri þjóðvegarkaflar hafa verið klæddir í Húnavatnssýslum síðustu tvö árin og verulega farið að muna um þá í akstri þarna.

Í Skagafirði hefur bæst við klæðinguna til Sauðárkróks og einnig austan Héraðsvatna í framhaldi af nýju brúnni. Mánárskriður hafa löngum verið þyrnir í augum Siglfirðinga, en nú er verið að lækka veginn þarna um 100 m eða úr 170 m í 70 m, og verður að þessu veruleg samgöngubót.

Enn biður framtíðarvegarlagning um Giljareitina og mun ekki fullljóst, hvernig vegur verður best lagður þar, en þarna hefur löngum þótt varasöm leið, einkum á vetrum. Vegurinn um Öxnadalsheiði er kominn í framtíðarhorf, þó enn án klæðingar, og í Öxnadalnum er sennilega hægt að lagfæra veginn undir klæðingu, en í Hörgárdalnum er hringvegurinn gamall og úr sér genginn, og þarf efalaust að endurleggja hann.

Nú er komið bundið slitlag nær alla leið frá Akureyri til Dalvíkur, og verið er að ljúka við tvíbreiða brú á Svarfaðardalsá hjá Dalvík. Vætanlega kemur vegur yfir Eyjafjörð, norðan flugvallar, á næstu árum, en fyrir sunnan vætanlegt vegarstæði er nær þurrandi að sjá, þegar fjara er. Á þessu ári hefur aftur verið unnið verulega í Víkur-skarði, og er nú hægt að aka veginn nær alla

leið yfir í Fnjóskadal. Þessari vegagerð gæti lokið á næsta ári.

Í Aðaldal hefur verið lagt bundið slitlag á nær 25 km, næstum samfellt frá Húsavík. Á Austurlandi hefur einnig verið bætt við bundna slitlagið allvíða. Sama er að segja um Suðurland, og er nú kominn samfelldur góðvegur nokkuð inn í Fljótshlíðina. Nýja Sogsbrú á að byggja á næsta ári, og ný Markarfljótsbrú, um 5 km fyrir sunnan þá gömlu, er í athugun. Sama er að segja um brú á Ölfusárós, sem áætluð hefur verið 300 m löng, með einni akrein, en breikkun í miðju fyrir bíla til að mætast.

Farþegaflutningar innanlands

Farþegaflutningar hér á landi fara að langmestu leyti fram með bifreiðum og þá aðallega með einkabifreiðum. Fyrsta tafla sýnir

1. tafla. Fólksflutningar á sérleyfisleiðum 1956—1981.¹⁾

	<i>Ekin vegalengd þús. km</i>	<i>Farþega- tala þarþega</i>	<i>km i þús.</i>
1956	5.431	684.357	34.996
1957	5.117	588.144	32.926
1958	5.219	684.410	34.974
1959	5.112	580.320	30.852
1960	5.302	635.317	31.852
1961	5.441	647.717	36.017
1962	5.468	647.124	34.631
1963	5.043	689.397	35.183
1964	5.576	580.694	23.773
1965	5.167	550.369	32.886
1966	5.342	483.142	38.495
1967	3.433	492.517	38.998
1968	2.632	425.517	26.888
1969	2.531	525.858	27.963
1970	2.787	509.909	34.340
1971	2.862	619.005	36.361
1972	2.884	636.504	31.501
1973	2.890	655.926	33.357
1974	2.428	589.386	33.371
1975	2.165	490.553	31.276
1976	1.920	486.648	29.137
1977	1.851	450.393	21.837
1978	1.875	471.532	29.561
1979	1.978	498.184	27.389
1980	2.067	467.253	27.819
1981	2.406	507.201	32.373

¹⁾ Fólksflutningar á Hafnarfjarðarleið og Mosfellsleið eru ekki taldir með, sjá texta.

fólksflutninga á sérleyfisleiðum 1956—1981, en þar er um að ræða almenningsvagna aðra en strætisvagna, sem eru í reglubundnum ferðum. Miklar sveiflur hafa verið á fjölda farþega á þessum árum. Lægsta talan er frá 1968, og 1977 var hún aðeins litlu hærri, en síðustu árin hefur farþegum fjölgæð á ný. Annars er ekki síður frólegt að líta á tölurnar um farþega-km, þar sem farþegafjöldinn er margfaldaður með ekinni vegalengd hvers og eins. Þar er hæsta talan frá 1967 og sú lægsta frá 1977. Endurspeglast þar samdráttur eða aukning á ferðum fólks stuttar eða langar leiðir. Af þessum sökum eru strætisvagnaleiðir á höfuðborgarsvæðinu ekki taldir með, enda eru kvittanir ekki afhentar við greiðslu fargjalda á þeim leiðum.

Strætisvagnar Reykjavíkur halda nú uppi ferðum á 15 leiðum. Flestir urðu farþegarnir strætisvagnanna 1962 eða 18,2 millj., en þeim fækkaði síðan næstu árin og urðu 13,3 millj. 1969. Nýtt leiðakerfi var tekið upp vorið 1970, og þá varð nokkur fylgjuna farþega. Komust þeir upp í 14,7 millj. 1973, en síðan fór þeim aftur fækkandi og hafa á síðari árum verið um 13 milljónir eða tæplega það. Farþegar með strætisvögnum Kópavogs eru aftur á móti orðnir liðlega 2 milljónir á ári. Útbensla byggðarinnar og stórfjölgun einkabifreiða hefur gert rekstur strætisvagna erfiðari.

Innanlandsflugið er mjög mikilvægur þáttur í samgöngumálunum. Farþegafjöldinn hjá Flugleidiðum hefur vaxið flest ár og komst hæst yfir 243 þús. 1978, en hefur síðan verið nokkru lægri. Ekki er að efa, að lélegt vegakerfi á drjúgan þátt í hinu mikla flugi hérlendis, þar sem yfirleitt væri hægt að komast frá hvaða stað sem er til annars á einum degi á góðvegum. Vöruslutningar í lofti hafa dregist mikið saman á síðari árum, en þeir náðu hámarki 1975. Önnur tafla sýnir þróunina í þessum málum frá 1955. Mikilvægustu flugleidiðir innanlands eru sýndar í 3. töflu, en það eru leiðirnar frá Reykjavík til Akureyrar, Vestmannaeyja, Ísafjarðar og Egilsstaða. Langflestir fljúga til og frá Akureyri eða meira en þriðjungur innanlandsfar-

*2. tafla. Innanlandsflug Flugleiða
1955—1981.*

Flogin vegalengd þús. km.	Far- þega- fjöldi	Farþega- km í þús.	Fragt Póstur tonn tonn	Póstur
1955	1.150	44.512	10.013	949 107
1956	1.230	54.850	12.419	1.171 137
1957	1.300	59.501	-	1.422 144
1958	1.079	56.045	11.737	1.478 144
1959	821	51.195	10.488	1.140 181
1960	868	51.593	10.879	1.053 151
1961	755	48.382	10.527	905 106
1962	907	68.091	14.976	1.120 127
1963	893	66.653	15.416	982 117
1964	965	74.598	17.236	1.054 128
1965	1.811	93.489	22.274	1.291 177
1966	1.433	111.724	27.082	1.925 351
1967	1.474	117.988	28.234	2.656 434
1968	1.295	109.516	25.448	3.008 422
1969	1.225	107.032	25.348	3.283 455
1970	1.149	108.328	26.238	3.401 437
1971	1.355	130.612	31.780	3.834 526
1972	1.590	152.246	37.037	4.082 560
1973	1.868	183.287	44.309	4.605 572
1974	1.995	201.375	46.729	4.764 614
1975	2.136	205.176	49.242	5.243 676
1976	1.967	205.756	49.724	4.387 678
1977	2.176	235.394	57.334	4.152 732
1978	2.259	243.485	60.195	3.516 768
1979	2.168	238.767	59.153	3.281 782
1980	2.023	221.861	55.915	2.613 765
1981	2.032	217.031	55.640	2.418 812

þega Flugleiða. Fækken hefur orðið á Vestmannaeyjaleið, en fleiri eru nú fluttir til og frá Ísafirði og Egilsstöðum.

Meginhluti áætlunarflugsins innanlands er á vegum Flugleiða, en nokkur minni flugfélög fljúga einnig reglulega til ýmissa staða. Helst þeirra eru Arnarflug, sem flýgur frá Reykjavík til staða á Vestur- og Norðvesturlandi, og Flugfélag Norðurlands, sem flýgur frá Akureyri til staða á Norðausturlandi og einnig til Egilsstaða og Ísafjarðar. Flugfélag Austurlands flýgur víða um í þeim landsfjórðungi, en flugfélagið Ernir á Vestfjörðum.

Farþegaflutningar á sjó milli fjarlægra landshluta eru litlir á móti því sem áður var, enda eru engin eiginleg farþegaskip í þeim siglingum lengur. Reglubundnum siglingum

með farþega er haldið uppi á nokkrum skemmri leiðum. Herjólfur fer frá Vestmannaeyjum til Þorlákshafnar, Akraborgin siglir milli Akraness og Reykjavíkur, flóabáturinn Baldur einkum um Breiðafjörð, Fagranesið um Ísafjarðardjúp og Drangur um Eyjafjörð og til Grímseyjar. Þá er Hríseyjarferja í flutningum, svo og Mjóafjarðarbátur.

Vöruflutningar innanlands

Meginhluti af innflutningi til landsins fer um Reykjavíkurhöfn eða nágrenni hennar, þar sem olía er jafnframt flutt til Hafnarfjarðar og Hvalfjarðar og súrál til Straumsvíkur. Frá Reykjavík eru vörur því fluttar til allra landshluta. Skipafélögin beina þó flutn-

3. tafla. Farþegaflutningar á helstu flugleiðum innanlands 1955—1981.

Rvík- Akureyri -Rvík	Rvík- Vestm. eyj. -Rvík	Rvík- Ísafj. -Rvík	Rvík- Egilsst. -Rvík
1955	13.330	9.177	5.520 4.078
1956	17.113	11.821	6.219 5.617
1957	18.525	12.366	6.481 6.678
1958	15.308	13.082	6.122 5.980
1959	15.064	12.740	4.850 6.235
1960	16.784	11.143	5.678 5.933
1961	15.555	10.851	5.467 5.950
1962	22.854	13.214	8.911 9.203
1963	22.381	12.228	7.258 10.643
1964	24.682	15.541	8.574 12.884
1965	31.701	16.166	11.696 17.170
1966	34.604	22.922	15.510 19.588
1967	38.438	25.848	15.092 18.632
1968	36.337	22.528	13.825 13.188
1969	35.952	21.620	14.099 12.445
1970	36.911	20.363	14.581 13.044
1971	45.595	23.651	17.601 16.250
1972	53.922	26.520	20.945 18.725
1973	61.812	35.322	24.542 22.765
1974	64.068	48.135	25.400 21.635
1975	66.618	46.931	26.279 20.576
1976	75.021	36.397	27.368 22.765
1977	84.490	40.781	31.567 26.385
1978	89.760	35.640	35.708 31.806
1979	87.239	32.762	35.124 31.357
1980	82.952	27.192	33.556 30.605
1981	81.331	24.350	30.527 32.072

ingum heint frá útlöndum til annarra hafna, eftir því sem hagkvæmni leyfir, og stórauknir gámaflutningar hafa auðveldað vörusflutninga áfram frá Reykjavík. Skipaútgerð ríkisins hefur einnig endurskipulagt flutningakerfi sitt á síðustu árum.

Vörusflutningar með stórum vörubifreiðum hafa lengi verið miklir, bótt vegakerfið sé víða illa undir slíka flutninga búið. Margir aðilar standa að þessum flutningum, og vörumóttaka í Reykjavík er á nokkrum stöðum, en Vörusflutningamiðstöðin er langstærsti aðilinn í þeim efnunum. Síðustu árin munu 50—60 þús. tonn af vörum hafa árlega farið út á land frá Vörusflutningamiðstöðinni, en flutningur til Reykjavíkur er nú kominn upp í nær helming af því magni.

Hótel og sumargistihús

Síðustu árin hefur ekki orðið aukning á hótelrými hér á landi. Samkvæmt upplýsingum Ferðamálaráðs voru 73 hótel á öllu landinu á miðju ári 1982, að sumargististöðum meðtöldum. Herbergjafjöldinn var samtals 2180 og rúmin 4259. Rúmur þriðjungur hótelherbergjanna er í Reykjavík, þegar miðað er við sumartímann, en rúmur helmingur, þegar miðað er við vetrartímann. Á árinu 1982 var gistihausakosturinn í Reykjavík sem hér segir:

Herbergi Rúm

Hótel Borg	46	75
Hótel Saga	106	182
Hótel Loftlejðir	217	434
Hótel Holt	52	93
Hótel Esja	133	263
City Hótel	31	54
Hótel Hekla	31	62
Hjálpræðisherinn	42	65
Gistiheimilið Snorrabraut 52	18	46
Gistiheimilið Brautarholti 22	24	52
Gistiheimilið Ránargötu 12	10	18
Samtals	710	1.344
Stúdentagarðar (á sumrin)	90	170
Alls	800	1.514

Á Akureyri var gistihausakosturinn þessi:

	<i>Herbergi</i>	<i>Rúm</i>
Hótel KEA	28	55
Hótel Varðborg	24	51
Hótel Akureyri	19	30
Skidahótel ÍD	11	22
Samtals	82	158
Heimavist Menntaskólans (á sumrin)	68	135
Alls	150	293

Sumargistihús í skólum hafa mjög bætt aðstöðuna til að taka á móti ferðamönnum. Hótel Garður hefur lengi verið rekið í stúdentagörðunum við Háskólanum, og nú eru rekin fimmtán sumargistihús í skólum og víðar undir nafninu Edda á vegum Ferðaskrifstofu ríkisins. Það er að Reykholti í Borgarfirði, í Bjarkarlundi og Flókalundi, að Reykjum í Hrútafirði, á Húnavöllum, á Akureyri (heimavist Menntaskólans), að Stóru-Tjörnum, að Eiðum, á Hallormsstað, í Staðarborg í Breiðdal, í Nesjaskóla í Hornafirði, á Kirkjubæjarklaustri, í Skógaskóla og að Laugarvatni í tveimur skólum. Samtals eru 507 gistiherbergi og 996 rúm í Edduhótelunum, sem er um fjórðungur allrar gistaðstöðu á landinu á sumrin. Til viðbótar má geta þess, að í Edduhótelunum er nú svefnþokapláss fyrir 370 manns. Sumargistihús í skólum eru einnig rekin á fleiri stöðum og þá af ýmsum aðilum. Auk þess er allmikið um, að einkaheimili veiti ferðamönnum gistingu, einkum um háannatímann.

Farþegaflutningar milli landa

Farþegaflutningar til Íslands síðustu áratugi eru sýndir í 4. töflu, en fólk er skráð eftir þjóðerni, þegar það kemur til landsins. Flestir farþeganna eru skemmtiferðamenn, en ekki er hægt að skilja á milli ferðamennsku og annarra erindagjörða. Nær 78 þús. Íslendingar ferðuðust til útlanda á síðasta ári, en rúm 69 þús. árið áður. Flestir urðu íslensku ferðamennirnir árið 1978 eða rúm 80 þúsund, og frá 1977 má segja að sem

*4. tafla. Farþegaflutningar til Íslands
1947—1981.*

	Íslendingar			Útlendingar		
	Aukn- ing	Aukn- ing	t %	Aukn- ing	Aukn- ing	t %
	Fjöldi f.f. ári	f %	Fjöldi f.f. ári	f %		
1947	3.853	-	-	4.395	-	-
1948	4.333	480	12,5	4.802	407	9,3
1949	6.376	2.043	47,1	5.312	510	10,6
1950	4.312	-2.064	-32,4	4.383	-929	-17,5
1951	4.780	468	10,9	4.084	-299	-6,8
1952	4.943	163	3,4	4.823	739	18,1
1953	5.183	240	4,9	6.380	1.557	32,3
1954	6.566	1.383	26,7	6.843	463	7,3
1955	7.112	546	8,3	9.474	2.631	38,4
1956	8.751	1.639	23,0	9.517	43	0,5
1957	8.858	107	1,2	9.279	-238	-2,5
1958	8.239	-619	-7,0	10.111	832	9,0
1959	9.712	1.473	17,9	12.269	2.158	21,3
1960	9.491	-221	-2,3	12.806	537	4,4
1961	10.078	587	6,2	13.516	710	5,5
1962	11.227	1.149	11,4	17.249	3.733	27,6
1963	13.124	1.897	16,9	17.575	326	1,9
1964	16.746	3.622	27,6	22.969	5.394	30,7
1965	18.679	1.933	11,5	28.879	5.910	25,7
1966	23.147	4.468	23,9	34.733	5.854	20,3
1967	26.368	3.221	13,9	37.728	2.995	8,6
1968	20.848	-5.520	-20,9	40.447	2.719	7,2
1969	19.482	-1.366	-6,6	44.099	3.652	9,0
1970	26.899	7.417	38,1	52.908	8.809	20,0
1971	32.205	5.306	19,7	60.719	7.811	14,8
1972	36.319	4.114	12,8	68.026	7.307	12,0
1973	47.661	11.342	31,2	74.019	5.993	8,8
1974	54.941	7.280	15,3	68.476	-5.543	-7,5
1975	51.438	-3.503	-6,4	71.676	3.200	4,7
1976	59.879	8.441	16,4	70.180	-1.496	-2,1
1977	70.992	11.113	18,6	72.690	2.510	3,6
1978	80.273	9.281	13,1	75.700	3.010	4,1
1979	73.489	-6.784	-8,5	76.912	1.212	1,6
1980	69.270	-4.219	-5,7	65.921	-10.991	-14,3
1981	77.825	8.555	12,3	72.194	6.273	9,5

svarar um og yfir þriðjungi landsmanna hafi farið árlega til útlanda.

Erlendir ferðamenn urðu rúm 72 þús. á síðasta ári, en þeir voru nær 77 þús. 1979 og voru orðnir 74 þús. 1973 og má því segja, að nokkur stöðnun sé komin í þann atvinnuveg, er stendur fyrir móttöku erlendra ferðamanna. Mikill meirihluti erlendra ferðamanna kemur á þremur mánuðum, í júní, júlí og ágúst, og skapar það erfiðleika fyrir hótel, sem rekin eru allt árið. Síðustu fimm

árin hefur fjöldi innlendra og erlendra ferðamanna til og frá landinu verið nokkuð áþekkur, en fyrir áratug voru Íslendingarnir nær helmingi færri. Auk erlendra ferðamanna, sem taldir eru á venjulegan hátt, komu 6325 farþegar í 15 ferðum skemmtiferðaskipa árið 1980 og 6219 í 16 ferðum árið eftir, en verulegar sveiflur eru í þessum ferðum frá ári til árs. Flest skipanna stóðu við skemur en sólarhring í Reykjavík, en í nokkrum ferðum var einnig komið við á Akureyri og víðar.

Árið 1981 kom hingað fólk frá hundrað löndum. Langflestir voru Bandaríkjumenn eða 17.904 og 25% af heildinni. Næstfjölmennastir voru Þjóðverjar, 9.091 og nærað 13%, og Þjóðverjar voru rúmlega ⅓ hlutar þeirra, er komu með skemmtiferðaskipum. Þriðji fjölmennasti hópur ferðamanna voru Danir og Færeyingar (8.135), þá Bretar (7.880), Sviar (6.303), Norðmenn (5.062), Frakkar (4.251) og Svisslendingar (3.354).

Í 5. töflu er farþegaflutningum skipt milli

5. tafla. Farþegaflutningar til Íslands eftir samgöngutækjum 1950—1973.

	Farþegar frá útlöndum:					
	Með skipum			Með flugvélum		
	Útlend-	Íslend-	Sam-	Útlend-	Íslend-	Sam-
	lend-	lend-	lend-	lend-	lend-	tals
	lend-	lend-	lend-	lend-	lend-	tals
1950	1.734	2.631	4.365	2.649	1.681	4.330
1955	2.838	2.732	5.570	6.636	4.380	11.016
1956	2.990	3.002	5.992	6.527	5.749	12.276
1957	2.772	2.141	4.913	6.507	6.717	13.224
1958	2.785	2.282	5.067	7.326	5.957	13.283
1959	3.275	2.811	6.086	9.021	6.901	15.922
1960	2.894	2.772	5.666	9.912	6.719	16.631
1961	2.617	3.152	5.769	10.899	6.926	17.825
1962	2.672	3.251	5.923	14.577	7.976	22.553
1963	2.800	3.212	6.012	14.775	9.912	24.687
1964	3.157	3.635	6.792	19.812	13.111	32.923
1965	4.391	3.988	8.379	24.488	14.691	39.179
1966	4.160	4.018	8.178	30.573	19.129	49.702
1967	3.385	3.787	7.172	34.343	22.581	56.924
1968	2.226	1.822	4.048	38.221	19.026	57.247
1969	2.083	2.019	4.102	42.016	17.463	59.479
1970	1.156	2.055	3.211	51.752	24.844	76.596
1971	1.301	1.767	3.068	59.418	30.438	89.856
1972	1.263	1.488	2.751	66.763	36.319	103.082
1973	1.299	1.462	2.761	72.720	46.199	118.919

skipa og flugvéla 1950—1973. Öll farþega-aukningin varð með flugvélum, og eftir að Gullfoss var seldur úr landi, í október 1973, var hætt að skrá sérstaklega þá fáu, sem komu með skipum. Þrátt fyrir sumarferðir Smyrils (frá júní 1975) er fjöldi flugfarþega og farþega á sjó nú gefinn upp í einu lagi.

Sjötta tafla sýnir farþegafjölda í milli-

*6. tafla. Millilandaflug Flugleiða
1950—1981.*

<i>Flogin</i> <i>vegalengd</i> <i>bús. km</i>	<i>Farþega- fjöldi</i>	<i>Farþega- km í þús.</i>	<i>Fragt</i> <i>Póstur</i> <i>tonn</i>	<i>Póstur</i> <i>tonn</i>
1950 708	5.702	11.776	172	15
1955 3.330	27.295	93.284	382	51
1956 4.025	36.943	119.611	555	64
1957 5.472	45.922	154.659	557	70
1958 4.750	49.129	162.789	706	72
1959 5.859	57.925	223.333	928	89
1960 6.043	64.851	250.558	529	91
1961 6.232	76.881	315.934	677	127
1962 8.347	103.520	474.633	831	213
1963 8.671	112.744	517.058	846	190
1964 9.488	144.179	652.942	1.052	271
1965 10.614	189.860	886.911	1.328	282
1966 10.967	227.494	1.019.172	2.148	502
1967 10.865	259.436	1.142.531	2.645	648
1968 10.960	266.383	1.172.697	4.164	806
1969 10.745	275.580	1.252.765	5.079	866
1970 12.155	350.109	1.722.608	2.527	670
1971 11.908	363.918	1.800.560	3.799	667
1972 13.135	393.884	1.903.600	3.936	708
1973 14.281	409.556	1.940.393	6.158	850
1974 12.523	404.694	1.878.582	6.031	861
1975 11.397	374.039	1.760.332	4.288	925
1976 12.899	415.655	2.027.392	5.181	952
1977 13.191	413.776	2.031.997	6.651	989
1978 13.486	455.712	2.185.505	8.234	989
1979 13.401	489.002	2.278.770	8.135	970
1980 8.298	302.631	1.234.914	5.259	1.043
1981 7.407	283.125	1.054.894	5.156	1.210

landaflugi Flugleiða. Flest árin var um fjölgun að ræða, og 1979 komst farþegafjöldinn upp í nær hálfa milljón, en síðan hefur orðið verulegur samdráttur, og farþegarnir voru innan við 300 þús. á síðasta ári. Sama er að segja um vöruflutningana, þeir voru komnir yfir 8 þús. tonn, en voru í fyarra liðlega 5 þús. tonn.

Frá Keflavík eru nú fastar flugferðir til Amsterdam, Chicago, Düsseldorf, Frankfurt, Gautaborgar, Glasgow, Kaupmannahafnar, Lundúna, Luxemborgar, New York, Osloar, Parisar, Stokkhólms og Zürich. Frá Reykjavík er enn fremur flogið til Færeysja. SAS heldur nú eitt erlendra flugfélaga uppi reglulegum ferðum til Íslands, og eru þær ferðir miðaðar við áframhaldandi flug til Grænlands (Narssarssuak). Auk áætlunarferða er mikið um leiguflug til nágrannalanda í Evrópu, auk ferða til Grænlands og allra sólarlandaferðanna.

Um Keflavíkurflugvöll fóru 431.860 farþegar á síðasta ári. Eru farþegar í millilendingu þá taldir einu sinni, en ef þeir eru taldir tvísvar, eins og viða mun venja í flughöfnum erlendis, þá er heildartalan 579.726 farþegar. Er þetta meira en fjórðungslækkun frá því tveimur árum áður. Skipting farþeganna var sem hér segir: Úr landi fóru 142.511, og til landsins komu 141.483, en farþegar í millilendingu voru 147.866. Hæst varð þessi tala meira en tvöfalt hærri fyrir áratug, þegar mun meira var um viðkomur í leiguflugi erlendra flugfélaga.

Vöruflutningar milli landa

Heildarflutningsmagn milli Íslands og útlanda, skipt á innflutning og útflutning, er sýnt í 7. töflu. Útflutningsmagnið var tæpur helmingur á við innflutningsmagnið árið 1981, en hefur sveiflast á bilinu frá þriðjungi til helnings. Á ýmsu veltur um þessi hlutföll og má benda á, að sveiflur í síldveiðum og loðnuveiðum hafa skipt miklu máli í þessu sambandi og enn fremur innflutningur til virkjana og stóriðju. Innflutningur orkugjafa (kola, brennsluoliú og bensíns) er sýndur í 8. töflu. Hefur hann lengi verið 45—49% af heildarinnflutningsmagninu, en hefur farið niður fyrir 40% síðustu tvö árin. Innflutningur kola var orðinn nær enginn, en hefur aukist aftur síðustu þrjú árin vegna óliuverðsins og var 20 þús. tonn 1981, sem er hið mesta í two áratugi.

7. tafla. Heildarflutningsmagn milli
Islands og útlanda 1935—1981.

8. tafla. Innflutningur nokkurra
vörutegunda (orkugjafa) í tonnum
1935—1981.

	Innflutningur		Útflutningur		Gasolia, brennslu- kol	Bensín, botu- olía	Samt. eldsn.	% af heildar- tonn		
	Tonn	Hlutfall	Tonn	Hlutfall						
1935	333.665	100,0	117.127		1935	139.290	12.170	5.845	157.305	47,1
1940	226.928	68,0	186.317	159,1	1940	132.864	10.555	2.554	145.973	64,3
1945	329.344	98,7	199.985	170,7	1945	116.820	17.331	16.992	151.143	45,9
1950	488.825	146,5	148.914	127,1	1950	94.860	141.350	42.410	278.620	56,0
1955	643.500	193,0	198.718	169,7	1955	61.333	207.278	56.677	325.288	53,7
1960	666.111	199,6	296.173	252,9	1960	21.476	313.786	56.079	391.341	48,8
1961	601.825	180,4	339.277	289,7	1961	17.392	280.858	49.978	348.228	57,9
1962	677.000	202,9	395.781	337,9	1962	16.136	311.765	56.927	384.828	56,8
1963	753.250	225,8	435.443	371,8	1963	10.725	349.393	61.641	421.759	56,0
1964	763.993	229,0	437.228	373,3	1964	12.695	351.725	61.753	426.173	55,8
1965	826.429	247,7	507.880	433,6	1965	8.022	380.827	80.764	469.613	56,8
1966	838.953	251,4	539.663	460,7	1966	5.006	409.956	73.139	488.101	58,2
1967	879.280	263,5	406.642	347,2	1967	5.118	393.195	96.777	495.090	56,3
1968	934.309	280,0	315.466	269,3	1968	3.012	444.930	97.646	545.588	58,4
1969	862.883	258,6	393.613	336,1	1969	2.332	342.025	87.809	432.166	50,1
1970	975.289	292,3	384.829	328,6	1970	1.826	395.252	115.244	512.322	52,5
1971	1.049.824	314,6	329.613	281,4	1971	1.351	397.755	112.917	512.023	48,8
1972	1.046.450	313,6	395.512	337,7	1972	788	376.107	134.946	511.841	48,9
1973	1.320.199	395,7	473.360	404,1	1973	830	463.393	188.555	652.778	49,4
1974	1.400.562	419,7	434.099	370,6	1974	165	472.181	138.454	610.800	43,6
1975	1.278.177	383,1	454.352	387,9	1975	222	410.308	131.071	541.601	42,4
1976	1.114.811	334,1	461.280	393,8	1976	218	389.933	96.036	486.187	43,6
1977	1.299.326	389,4	533.937	455,9	1977	179	445.557	163.456	609.192	46,9
1978	1.295.886	388,4	628.414	536,5	1978	157	416.456	181.756	598.369	46,2
1979	1.413.162	423,5	733.034	625,8	1979	9.833	470.485	160.321	640.639	45,3
1980	1.429.611	428,5	747.223	638,0	1980	12.243	410.653	143.383	566.279	39,6
1981	1.433.164	429,5	675.462	576,7	1981	20.238	389.442	138.678	548.358	38,3

Vöruflutningar milli Íslands og útlanda fara nær eingöngu fram með skipum, þar sem lítið munar um vöruflutninga í lofti, að því er magn varðar. Ýmsar mikilvægar vörur, svo sem varahlutir, koma þó flugleiðis. Í 9. töflu er sýnt flutningsmagnið, sem flutt hefur verið til og frá landinu á vegum íslenskra skipafélaga 1950—1981. Eftir að hætt var að flytja inn olíur með íslenskum skipum, hefur hlutur þeirra lengi verið um 40% af magninu, en náði 45% síðustu tvö árin. Íslensku skipin flytja þó dýrustu farmana, sem eru stykkjavaran, en gámar eru meira og meira notaðir í þeim flutningum. Hlutdeild íslenskra skipa í útflutningsmagninu hefur verið mjög sveiflukennd, en var um 70% síðustu tvö árin.

Kaupskipastóll

Kaupskipafloji landsmanna er nú 76 þús. tonn, og þar af eru vöruflutningaskip nær 71 þús. tonn. Farþegaskipin og olíuflutningaskipin eru nú bæði fá og smá. Eftir að Gullfoss var seldur úr landi (haustið 1973), eru farþegaskipin aðeins í siglingum við ströndina. Í 10. töflu er sýnd heildarstærð og fjöldi kaupskipa. Vöruflutningaskip, sem mega flytja fleiri en 12 farþega, eru kölluð farþegaskip. Helstu félög, sem halda uppi siglingum til og frá landinu, eru Eimskipafélag Íslands hf. (17 skip), Skipadeild SÍS (7 skip) og Hafskip hf. (5 skip).

Ellefta tafla sýnir skipakomur í Reykjavíkurhöfn, sem nú er reyndar í tveimur hlutum, „Vesturhöfn“ og Sundahöfn.

9. tafla. Vöruflutningar milli Íslands og útlanda á vegum íslenskra skipafélaga 1950—1981
í þús. tonna.¹⁾

Innflutningur:	Önnur fél. og leigu- skip ²⁾			% af heildar- innfl.	Útflutningur:			Önnur fél. og leigu- skip			% af heildar- útflutn.
	Eimskip	Samtals	Eimskip		Samtals	Eimskip	Samtals	Eimskip	Samtals	Eimskip	
1950	101,9	85,4	187,3	38,3	1950	55,0	29,0	84,0	56,4		
1955	134,5	168,8	303,3	47,1	1955	74,4	57,2	131,6	66,2		
1960	128,3	230,9	359,2	53,9	1960	124,6	86,1	210,7	71,1		
1961	128,4	217,6	346,0	57,5	1961	120,9	87,9	208,8	61,5		
1962	148,0	257,1	399,1	58,9	1962	110,2	125,3	235,5	59,5		
1963	142,8	288,7	431,5	57,3	1963	129,2	134,5	263,7	60,6		
1964	168,9	261,3	430,2	56,3	1964	129,4	158,7	288,1	65,9		
1965	151,7	251,7	403,4	48,8	1965	132,0	163,2	295,2	57,0		
1966	157,8	260,8	418,6	49,9	1966	140,9	151,1	292,0	54,1		
1967	151,7	146,4	298,1	33,9	1967	132,0	135,0	267,0	65,7		
1968	185,7	172,5	358,2	38,3	1968	98,9	103,2	202,1	64,1		
1969	179,8	141,1	320,9	37,2	1969	132,0	151,0	283,0	71,9		
1970	208,7	179,9	388,6	39,8	1970	152,8	110,0	262,8	68,3		
1971	236,4	163,2	399,6	38,1	1971	150,2	83,9	234,1	71,0		
1972	240,9	203,7	444,6	42,5	1972	152,8	144,2	297,0	75,1		
1973	259,7	211,9	471,6	35,7	1973	147,4	142,9	290,3	61,3		
1974	292,6	200,9	493,5	35,2	1974	140,8	98,2	239,0	55,0		
1975	315,6	156,7	472,3	37,0	1975	156,6	103,2	259,8	57,2		
1976	285,1	183,4	468,5	42,2	1976	231,0	118,3	349,3	75,7		
1977	292,5	211,1	503,6	38,7	1977	233,6	151,7	385,3	72,2		
1978	301,0	203,6	504,6	38,9	1978	271,1	119,1	390,2	62,1		
1979	262,0	259,5	521,5	36,9	1979	274,2	158,0	432,2	59,0		
1980	291,3	353,9	645,2	45,1	1980	307,9	231,7	539,6	72,2		
1981	275,0	374,1	649,1	45,3	1981	271,7	213,1	484,8	71,8		

1) Nákvæmar tölfur hafa ekki alltaf fengist hjá minnstu skipafélögnum, enda hafa sum þeirra ekki starfað lengi.

2) Oliuflutningar eru hér taldir með, en þeir voru verulegir með íslenskum skipum á árunum 1957—1966. Leigu-skipin voru yfirleitt erlend, en á síðari árum hafa innlend leiguskip einnig verið í fórum fyrir íslensku skipafélögum, og í þessari töflu eru þau ein tekin með frá 1975.

Meginhluta af almennum innflutningi landsmanna er skipað þar upp, en mikill minni-hluti útflutningsins fer um höfnina.

Bifreiðaeign

Eins og 12. tafla sýnir hefur bifreiðaeign landsmanna aukist hröðum skrefum síðustu áratugi, en miklar sveiflur hafa verið í innflutningi bifreiða frá ári til árs. Aukningin er fyrst og fremst í fólksbifreiðum, enda eru þær 90% af heildarbíla fylgtum, en vöru-bifreiðum hefur einnig fjölgat verulega síðustu árin. Um síðustu áramót voru aðeins

2,57 íbúar um hverja fólksbifreið á landinu eða 389 fólksbifreiðar á hverja 100 íbúa. Mun þetta vera hlutfallslega mesta bifreiðaeign í Evrópu og ein sú mesta í heimi eða svipuð og í Ástralíu, Kanada og Nýja-Sjálandi. Bandaríkjumenn einir eiga verulega fleiri bíla, en þar í landi munu vera um 1,8 íbúar á hverja fólksbifreiði.

Meðalaldur bifreiða er einnig sýndur í 12. töflu. Er meðalaldurinn miðaður við árgerð og gert ráð fyrir, að allir bílar séu settir saman á miðju ári. Meðalaldur fólksbíla í ársþyrjun 1982 var 7,4 ár.

10. tafla. Kaupskipaflotinn 1945—1981.

		Farþegaskip		Vörumarkflutningaskip		Olíumarkflutningaskip		Kaupskipafloti samtals	
		Tala	Lestir brúttó	Tala	Lestir brúttó	Tala	Lestir brúttó	Tala	Lestir brúttó
Árslok	1945	6	5.330	7	4.263	-	-	13	9.593
Okt.lok	1950	6	8.622	17	23.343	2	1.106	25	33.071
—	1955	5	8.310	19	29.738	4	2.687	28	40.735
—	1960	7	7.796	23	36.260	4	13.839	34	57.895
—	1961	7	7.796	23	36.260	4	13.839	34	57.895
—	1962	7	7.796	24	39.268	5	13.987	36	61.051
—	1963	6	7.726	26	41.368	9	14.067	41	63.161
—	1964	7	7.870	30	42.287	10	14.962	47	65.119
Árslok	1965	7	7.870	33	48.128	11	17.467	51	73.465
—	1966	7	6.594	33	48.471	7	8.361	47	63.426
—	1967	7	6.594	30	43.576	7	8.361	44	58.531
—	1968	7	6.534	29	39.988	7	8.361	43	54.922
—	1969	6	5.226	28	37.966	7	8.361	41	51.553
—	1970	6	5.239	32	48.618	5	3.394	43	57.251
—	1971	6	5.224	33	50.289	5	2.795	44	58.308
—	1972	6	5.224	34	49.121	5	2.795	45	57.140
—	1973	5	1.366	37	51.995	5	2.517	47	55.878
—	1974	5	1.689	43	59.020	5	2.517	53	63.226
—	1975	5	1.679	48	64.113	5	2.515	58	68.307
—	1976	6	2.717	50	66.752	5	2.515	61	71.984
—	1977	5	2.222	53	73.424	5	2.515	63	78.161
—	1978	5	2.222	51	72.641	4	1.620	60	76.483
—	1979	6	2.252	52	75.892	5	3.052	63	81.196
—	1980	6	2.252	46	66.427	5	3.052	57	71.731
—	1981	6	2.252	47	70.803	5	3.052	58	76.107

Flugfлотi

Íslenski flugfлотin hefur verið allstórt. Flugleiðir eiga fjórar þotur af gerðinni DC-8, taka tvær þeirra 249 farþega, en hinrar eru vörumarkflutningavélar. Einnig á félagið vél af gerðinni Boeing-727, er tekur 164 farþega, og tvær eldri vélar af sömu tegund, er taka 126 farþega. Til innanlandsflugs eiga Flugleiðir nú fjórar vélar af gerðinni F-27, taka þrjár þeirra 48 farþega hver, en ein 59 farþega.

Flugleiðir eiga fjórðung af flutningafyrir-tækjina Cargolux, sem rekur 3 vélar af gerðinni DC-8 og tvær breiðþotur af gerðinni B-747.

Arnarflug á eina vél af gerðinni Boeing-720, er tekur 149 farþega. Einnig rekur

félagið minni vélar í innanlandsflugi og tvær vörumarkflutningavélar (Boeing-707 og Electra).

Í eigu minni flugfélaga, til innanlandsflugs, og í einkaeign eru um 160 flugvélar, er samtals geta flutt nær 600 farþega. Auk þess eru þrjár þyrlur í rekstri, er taka samtals 18 farþega.

Póstur og sími

Póst- og símaþjónustan er einn mikilvægasti þáttur samgöngukerfisins. Póstsendingar innanlands og milli Íslands og útlanda eru sýndar í 13. töflu. Nokkrar sveiflur eru á póstmagninu frá ári til árs, en tilviljun getur haft áhrif á niðurstöðurnar. Sendingar af

þessu tagi munu taldar í eina viku tvisvar á ári, og geta sérstakar aðstæður þá haft veruleg áhrif á heildaráætlunina yfir árið.

Fjöldi símskeyta er sýndur í 14. töflu, og þar eru einnig skráðar telexritanir. Telexsambandi við umheiminn var komið á 1962 og er það einkum notað af stofnunum og fyrirtækjum, er hafa mikil viðskipti við útlönd. Árið 1970 var tekin í notkun sjálfvirk telexstöð í Reykjavík og varð það til að auðvelda mjög telexviðskipti við útlönd, er hafa vaxið mikið á hverju ári. Í árslok 1981 voru telexnotendur hér á landi orðnir 343 að tölum. Með aukningu telexritana hefur símskeytum til og frá útlöndum fækkað mikið.

Símtölum innanlands, sem sýnd eru í 15. töflu, fjölgæði árlega til 1979, en skrefatalningin leiðir síðan til hærri tölu fyrir 1981. Enn hefur sjálfvirkum stöðvum fjölgæð, auk

þess sem eldri eru stækkaðar. Á árunum 1980 og 1981 voru opnaðar sjálfvirkar stöðvar á eftirtöldum stöðum:

1980		
Minniborg	(11. nóvember)	
1981		
Hrafnagil	(25. september)	
Bakkafjörður	(27. maí)	

Símtöl við útlönd koma einnig fram í 15. töflu. Hefur þeim fjölgæð mikið síðari árin, og 1981 urðu þau nær tvöfalt fleiri en árið aður. Með tilkomu jarðstöðvarinnar Skyggnes, sem tekin var í notkun 6. okt. 1980, urðu símtöl og hvers konar skeytasendingar til og frá útlöndum mun greiðari en áður. Einnig er hægt að taka við sjónvarpssendingum í gegnum jarðstöðina.

11. tafla. Skipakomur í Reykjavíkurhöfn 1950—1981.

	Fjöldi skipa			Lestir (brúttó)* í þús.			Ísl. skip %	
	Íslensk	Erlend	Skip alls	Íslensk	Erlend	Samtals	Tala	Lestir
1950	2.567	618	3.185	517	223	740	81	70
1955	2.199	566	2.765	561	665	1.226	80	46
1960	2.589	386	2.975	688	481	1.169	87	59
1961	3.213	430	3.643	696	483	1.179	88	59
1962	2.990	482	3.482	1.666	822	2.848*	86	67
1963	2.773	450	3.223	1.885	832	2.717	86	69
1964	3.454	443	3.897	1.877	914	2.791	89	67
1965	3.349	532	3.881	1.844	1.137	2.981	86	62
1966	3.113	541	3.654	1.809	1.211	3.020	85	60
1967	3.302	563	3.865	1.648	1.062	2.710	85	61
1968	2.969	428	3.397	1.760	969	2.729	87	64
1969	3.186	412	3.598	1.680	1.075	2.755	88	61
1970	2.836	449	3.285	1.537	1.064	2.601	86	59
1971	2.821	500	3.321	1.598	1.270	2.868	85	56
1972	3.200	362	3.562	1.710	1.290	3.000	90	57
1973	3.078	354	3.432	1.664	1.261	2.925	90	57
1974	3.077	315	3.392	1.667	1.009	2.676	91	62
1975	3.187	205	3.392	1.969	931	2.900	94	68
1976	3.361	248	3.609	2.074	1.075	3.149	93	66
1977	2.958	282	3.240	1.994	1.149	3.143	91	63
1978	2.776	221	2.997	1.960	1.093	3.053	93	64
1979	2.714	309	3.023	1.764	1.435	3.199	90	55
1980	2.609	319	2.928	1.795	936	2.731	89	66
1981	2.065	367	2.432	1.619	1.190	2.809	85	58

* Frá ársbyrjun 1962 hefur Reykjavíkurhöfn gefið upp brúttólestir skipa í stað nettólestu áður.

12. tafla. Bifreiðaeign 1950—1981.

Árs- lok	Bifreiðafjöldinn			Meðalaldur		
	Fólks-Alm.- bifr. ¹⁾	Vöru- bifr.	Bifr.	Fólks- alls	Alm.- bifr.	Vöru- bifr.
'50	6.038	289	4.389	10.716	7,1	6,9
'55	9.812	328	5.471	15.611	7,6	8,8
'56	10.793	317	5.473	16.583	7,7	8,9
'57	11.936	331	5.535	17.802	7,9	9,0
'58	12.939	321	5.547	18.807	8,1	9,6
'59	14.228	325	5.703	20.256	8,2	9,9
'60	15.358	337	5.926	21.621	8,5	9,9
'61	16.754	351	6.195	23.300	8,7	9,9
'62	18.815	395	6.275	25.485	8,3	9,8
'63	22.342	406	6.476	29.224	7,6	9,6
'64	25.228	417	6.279	31.924	7,3	9,8
'65	28.335	444	6.180	34.959	7,1	9,5
'66	32.515	466	6.297	39.278	6,7	9,6
'67	35.491	500	6.126	42.117	6,6	9,9
'68	37.009	559	6.038	43.606	7,0	9,3
'69	37.304	555	5.717	43.576	7,6	9,8
'70	40.786	567	5.658	47.011	7,6	9,9
'71	46.081	656	5.752	52.489	7,1	9,4
'72	50.492	806	5.857	57.155	6,8	9,1
'73	56.274	845	6.070	63.189	6,7	9,3
'74	63.830	897	6.637	71.364	6,4	9,3
'75	63.900	938	6.621	71.459	6,8	9,2
'76	65.731	968	6.711	73.410	7,1	9,5
'77	70.064	1026	6.916	78.006	7,2	9,7
'78	75.679	1081	7.381	84.141	7,2	9,9
'79	81.025	1117	7.873	90.015	7,4	10,3
'80	85.924	1151	8.531	95.636	7,5	10,5
'81	90.258	1199	9.479	100.936	7,4	10,6
						8,9

¹⁾ Með sætum fyrir 7 farþega eða færri.

13. tafla. Póstsendingar 1978—1981.

	1978 þús.	1979 þús.	1980 þús.	1981 þús.
<i>Innanlands:</i>				
Alm. bréfapóstsend.	13.820	14.931	16.708	19.127
Ábyrgðarbréf	642	672	694	672
Verðbréf	7	7	7	7
Bögglar	539	591	634	661
Póstávísanir	513	511	545	463
Innl. blöð og tímarit	5.631	5.590	5.926	6.523
<i>Frá útlöndum:</i>				
Alm. bréfapóstsend.	3.016	2.394	2.534	2.954
Ábyrgðarbréf	121	117	123	133
Bögglar	89	86	96	105
<i>Til útlanda:</i>				
Alm. bréfapóstsend.	1.562	1.071	1.168	1.205
Ábyrgðarbréf	146	140	146	151
Bögglar	53	59	62	67

14. tafla. Símskeyti og telexritanir 1950—1981.

Fjöldi símskeyta	Skeyti	Telexritanir	
		til út- landa	frá út- landa
1950	81.569	64.735	312.607
1955	104.781	84.763	324.393
1960	97.472	90.368	278.546
1961	97.239	90.146	278.939
1962	86.385	79.770	277.723
1963	85.765	77.384	279.570
1964	87.316	80.104	306.166
1965	95.545	87.046	316.155
1966	98.754	94.149	323.027
1967	97.761	92.356	320.638
1968	81.588	78.272	313.558
1969	75.284	73.146	307.160
1970	80.304	74.201	299.127
1971	75.248	65.885	315.686
1972	70.752	64.941	328.816
1973	69.896	62.608	330.748
1974	61.024	53.641	353.174
1975	49.967	42.976	366.988
1976	46.978	39.666	349.789
1977	41.007	34.232	345.549
1978	37.924	40.533	486.764 ¹⁾
1979	36.966	40.316	536.368
1980	33.405	35.236	502.930
1981	27.911	30.279	498.156

¹⁾ Í ársþyrjun 1978 var tekin upp ný aðferð við tilningu símskeyta og handvirkra langlínusamtala. Þessar upplýsingar eru nú unnar í skýrsluvélum samhlíða reikningagerð fyrir þessa þjónustu, en voru áður unnar úr upplýsingum frá símslöðvunum. Hin nýja vinnuðferð á að gefa mun réttari upplýsingar, þannig að hér er ekki um raunverulega magnaukningu að ræða.

Í 16. töflu er sýndur fjöldi símnotenda á höfuðborgarsvæðinu annars vegar og á landsbyggðinni hins vegar. Í báðum tilvikum eru talfærin verulega fleiri en notendur, einkum á höfuðborgarsvæðinu, en flest aukatalfærin eru hjá fyrirtækjum og stofnunum. Í árslok 1981 voru 87.867 símnotendur á öllu landinu, þar af voru 85.005 tengdir sjálfvirkum stöðvum eða 96,7% og 111.358 talfæri, þar af 108.412 tengd sjálfvirkum stöðvum eða 97,4%.

Útvarp og sjónvarp

Þegar rætt er um samgöngur í víðustu

15. tafla. Símtöl 1966—1981.

Símtöl innanlands			Símtöl við útlönd	
Sjálfv. Skr. í þús.	Handv. langl.	þús.) staðar	Til út- landa	Frá út- löndum
1966	143.776	2.226	22.403	44.921
1967	163.892	2.091	20.061	48.640
1968	188.836	1.918	16.746	44.172
1969	211.999	1.779	14.939	38.004
1970	250.119	1.812	14.067	49.378
1971	270.422	1.910	11.152	55.870
1972	284.273	1.937	11.246	64.260
1973	298.097	1.999	10.467	75.010
1974	317.486	2.147	9.490	88.898
1975	331.831	2.013	9.230	89.667
1976	371.391	1.638	7.315	105.660
1977	393.539	1.213	7.289	137.869
1978	423.513	1.758	...	160.537
1979	436.450	1.547	...	189.717
1980	436.406	1.478	...	240.336
1981	528.141	1.345	...	491.364
				278.408

merkingu, er eðlilegt, að vikið sé að þjónustu útvarps og sjónvarps. Útvarpið hefur náð til alls landsins í um það bil hálfu öld, en í sumum landshlutum voru hlustunarskilyrði oft erfið á langbylgjum og miðbylgjum vegna truflana frá erlendum útvarpsstöðvum. Á síðari árum hefur verið komið upp örbylgjukerfi, sem leiðir útvarpssendingar til endurvarpsstöðva í öllum landshlutum og má segja, að nú geti nær allir landsmenn notið „hljómvíddar“ (stereo) við móttöku útvarps. Útvarpsviðtæki eru fyrir löngu komin inn á hvert heimili og í flesta bíla og raunar í samræmi við síðari tíma tækni í vasa hvers manns, sem kærir sig um.

Íslenska sjónvarpið hefur starfað frá því í septemberlok 1966, og regluleg útsending í lit hófst 24. okt. 1975. Vorið 1982 voru um

65.000 sjónvarpstæki í notkun í landinu, og eru litatækin orðin 72% þeirra eða nær 47.000. Nú eru 3,5 íbúar að meðaltali um hvert sjónvarpstæki, og er útbreiðslan orðin mikil á tiltölulega stuttum tíma, ekki síst í litatækjum.

Svo má heita, að sjónvarpið nái til alls landsins, og hefur dreifing þess gengið vel, enda kostað mikið fé. Æn með þessu móti hefur aðstaða fólks um allt land til að njóta skemmtunar og fróðleiks verið verulega bætt, og þessi tækni hefur fært viðburði dagsins inn í stofu hvers manns, hvort sem hann býr í dreifbýli eða þéitbýli, í sveit eða við sjó.

16. tafla. Símnottendur á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni 1967—1981.

Árslok	Notendur		Talfæri	
	Höfuð- borgar- svæðið ¹⁾	Lands- byggðin	Höfuð- borgar- svæðið ¹⁾	Lands- byggðin
1967	31.030	18.740	39.508	20.190
1968	32.110	19.498	41.794	21.473
1969	32.882	20.161	43.292	21.681
1970	34.664	21.029	45.427	22.505
1971	36.140	21.995	48.363	23.805
1972	38.496	23.244	49.026	25.877
1973	40.888	23.262	52.324	26.489
1974	43.254	25.172	55.802	28.434
1975	44.902	27.067	57.947	30.219
1976	45.454	28.129	59.876	31.831
1977	46.698	28.989	62.019	32.873
1978	46.936	30.744	63.859	35.690
1979	48.627	32.083	66.332	37.499
1980	50.690	34.147	68.775	39.992
1981	52.308	35.559	69.942	41.416

1) Án Mosfellsveitarr.

Jakob Gunnarsson:

Erlend lán 1981

Erlendar lántökur á árinu 1981 voru 1.701,2 millj. kr., reiknað á meðalgengi ársins 1981. Afborganir erlendra lána voru 633,0 millj. kr., þannig að erlendar lántökur umfram afborganir voru 1.068,2 millj. kr., sem þýdir 16,5% aukningu erlendra lána á meðalgengi 1981.

Vaxtagreiðslur erlendra lána á árinu 1981 voru 825,7 millj. kr., og greiðslubyrði þeirra er 16,4% af útflutningstekjum, en hún var 14,1% á árinu 1980.

Skuldastaða erlendra lána í árslok 1981 er 8.473,5 millj. kr., en var 7.282,3 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á árslokagengi 1981. Skuldastaða erlendra lána í hlutfalli við verga þjóðarframleiðslu er 37,3% í árslok 1981, en var 34,8% 1980.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir erlendum lánum á árinu 1981 og birtar yfirlitstöflur, sem sýna samanburð á milli ára, eins og tilkast hefur í Fjármálatíðindum mörg undanfarin ár. Hér er eingöngu fjallað um erlend lán, sem tekin eru til lengri tíma en eins árs, en það hefur færst í vöxt, að tekin eru skammtimalán til framkvæmda, sem síðar verða fjármagnaðar með lánum til lengri tíma.

Lántökur Íslenska álfélagsins eru að venju ekki taldar með erlendum lánum á árinu 1981.

Erlendar lántökur

Erlendar lántökur á árinu 1981 voru 1.701,2 millj. kr., en voru 1.440,0 millj. kr. 1980, reiknað á meðalgengi 1981. Erlendar lántökur 1981 eru því 18,1% hærri en á árinu

áður. Eftirfarandi yfirlit sýnir skiptingu á erlendum lántökum á árinu 1981 eftir helstu lántakendum, borið saman við lántökur ársins 1980 í millj. kr., reiknað á meðalgengi 1981.

	1981	1980
Opinberir aðilar	808,6	727,8
Lánastofnanir	544,2	310,1
Einkaaðilar	348,4	402,1
Erlendar lántökur, alls	1.701,2	1.440,0

Þetta yfirlit sýnir nettólántökur, þar sem lántökur, sem varið er til sérstakrar endurgreiðslu eldri lána, hafa verið dregnar frá, en þær voru alls 214,8 millj. kr. á árinu 1981.

Umsamin lán, en ónotuð í árslok 1981, eru talin vera 374,4 millj. kr., en voru 332,4 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á meðalgengi 1981.

Innkomin lán, vaxtagreiðslur og afborganir eru sýnd í 1. töflu, flokkað eftir gjald-eyristegundum, og í 2. töflu eru þau flokkuð á helstu lántakendum.

Hér á eftir verður sagt frá erlendum lántökum og notkun þeirra á árinu 1981, flokkað eftir lántakendum þeirra.

Lán ríkissjóðs og ríkisstofnana

Lántökur ríkissjóðs voru 343,1 millj. kr., reiknað á meðalgengi 1981. Í 9. töflu er sýnt sundurliðað yfirlit yfir einstakar lántökur ríkissjóðs. Ríkissjóður er talinn vera endanlegur notandi þess lánsfjár, þótt því sé ráðstafað til ýmissa opinberra aðila samkvæmt lánsfjárlögum 1981. Lánsskilmálar endur-

I. tafla. Hreyfingar langra erlendra lána 1981.

Í millj. kr. Mynttegundir:	Innkomin láan				Vaxtagreiðslur				Afborganir			
	Opinb. aðilar	Lána- stofn.	Einka- aðilar	Samtals	Opinb. aðilar	Lána- stofn.	Einka- aðilar	Samtals	Opinb. aðilar	Lána- stofn.	Einka- aðilar	Samtals
Lán í íslenzkum krónum	—	396,0	349,8	1323,4	—	0,1	0,1	0,2	—	0,3	0,3	0,6
Lán í Bandaríkjadollurum	577,6	—	40,0	258,1	354,0	133,3	112,1	599,4	82,4	124,0	107,4	313,8
Lán í sterlingspundum	218,1	—	11,8	81,0	94,8	0,9	—	1,1	15,9	2,2	—	2,9
Lán í dönskum krónum	2,0	30,7	-109,8	-48,1	0,8	12,3	6,5	19,6	4,1	—	19,0	23,1
Lán í norskum krónum	3,0	1,6	5,8	7,9	1,8	0,2	0,2	3,9	1,9	49,8	16,1	67,8
Lán í sænskum krónum	0,5	—	0,4	0,4	0,2	—	0,2	0,4	—	1,4	3,7	15,2
Lán í finskum mörkum	—	0,7	23,4	-23,7	0,4	36,7	12,5	65,5	31,6	—	0,6	0,6
Lán í vþýskum mörkum	0,3	—	0,4	—	0,3	11,9	4,2	1,6	17,7	17,0	—	3,7
Lán í svissneskum frónkum	6,0	—	4,1	4,1	6,4	0,6	—	0,4	1,0	1,5	—	2,5
Lán í frónskum frónkum	—	—	—	—	7,8	—	0,4	8,2	3,9	—	1,0	4,9
Lán í hollenskum gyllinum	—	—	—	—	4,5	—	—	4,5	4,4	—	—	4,4
Lán í belgískum frónkum	—	—	—	—	—	—	1,5	1,5	3,0	—	8,3	—
Lán í Luxemborgarfónkum	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,3	—	0,3
Lán í itóiskum lírum	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,3	—	0,3
Lán í austurískum schillingum	0,4	—	0,4	0,8	0,2	—	—	0,1	0,3	0,4	—	0,4
Lán í spænskum pesetum	—	—	—	—	—	0,2	—	0,3	0,5	1,5	—	3,0
Lán í japónskum yenum	—	52,7	—	52,7	18,1	1,5	—	19,6	—	—	—	4,5
Lán í evrópskum reikningseiningum	—	—	—	—	41,7	—	—	41,7	54,0	—	—	54,0
Lán í Kuwait—dinórum	—	—	—	—	—	6,2	—	—	6,2	33,8	—	33,8
Lán í Saudi—ryals	—	—	—	—	—	2,7	—	—	2,7	—	—	—
Lán í írskum pundum	—	—	—	—	—	0,1	—	—	0,1	—	—	—
Lán í SDR	—	—	—	—	10,2	—	—	10,2	—	—	—	—
Lán í Ástralíudollurum	—	—	—	—	0,2	—	—	0,2	—	—	—	—
Lán í UAE—dirham	—	—	—	—	0,3	—	—	0,3	—	—	—	—
Samtals í millj. kr. á meðalengi 1981	808,6	544,2	348,4	1701,2	513,9	165,6	146,2	825,7	249,1	219,7	164,2	633,0
Samtals í millj. kr. á gengi árslok 1981	899,1	612,5	388,8	1900,4	577,7	186,9	164,5	929,1	278,6	246,8	183,8	709,2

lána ríkissjóðs eru ekki hinir sömu og á frumlánum, t.d. er pundalánið (GBP 15.000.000) endurlánað til styttri tíma með jöfnum afborgunum, og önnur endurlán eru til bráðabirgða, sem gengið verður frá á árinu 1982. Hlutfallsleg skipting á gengis-tryggðum endurlánum ríkissjóðs er samkvæmt uppgöri lánsfjáráætlunar 1982:

Ríkissjóður og stofnanir	25,1%
þ.a. Orkusjóður	9,7%
Ríkisfyrirtækji	68,2%
þ.a. orkuþyrirtækji	61,3%
Fyrirtækji sveitarfélaga	6,6%
þ.a. orkuþyrirtækji	3,8%

Umsamin lán, en ónotuð í árslok 1981, eru engin, en voru 125,0 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á meðalgengi 1981.

Lán ríkisfyrirtækja

Lántökur ríkisfyrirtækja á árinu 1981 voru 424,7 millj. kr., reiknað á meðalgengi 1981. Sundurliðað yfirlit yfir einstakar lán-

2. tafla. Hreyfingar langra erlendra láná 1981.

	Innkomin	Vaxta- lán	Afborg- greiðslur	amir
<i>f millj. kr.</i>				
Opinberir aðilar	808,6	513,9	249,1	
Lán ríkissj. og ríkisst. ...	343,1	235,4	164,9	
Lán ríkisfyrirtækja	424,7	212,3	57,3	
Lán bæjar- og sveitarf. .	40,8	66,2	26,9	
Lánastofnanir	544,2	165,6	219,7	
Lán Seðlabankans	—	19,1	14,5	
Lán viðskiptabanka	368,6	97,4	150,8	
Lán fjárfest.lánasj.	175,6	49,1	54,4	
a) Framkvæmdasj. ...	161,0	35,4	46,2	
b) Fiskveiðasj.	—	9,0	8,2	
c) Aðrir lánasj.	14,6	4,7	—	
Einkaaðilar	348,4	146,2	164,2	
Lán v/fiskiskipa	38,5	14,8	44,4	
Lán v/fiskiðnaðar	1,9	0,1	0,8	
Lán v/annarra skipak. ...	137,9	23,0	48,0	
Lán v/flugvélá	1,6	29,8	34,4	
Önnur einkalán	168,5	78,5	36,6	
Samtals í m.kr. á meðal- gengi janúar—desember 1981	1701,2	825,7	633,0	
Samtals í m.kr. á gengi í árslok 1981	1900,4	929,1	709,2	

tökur ríkisfyrirtækja er sýnt í 10. töflu, en þær skiptast á eftirfarandi notendur í millj. króna:

Ríkisútfarpið	0,9
Landsvirkjun	397,5
Orkubú Vestfjárða	0,4
Póstur og sími	15,2
Áburðarverksmiðjan	8,4
Önnur ríkisfyrirtæki	2,3

Umsamin lán, en ónotuð í árslok 1981, eru 229,0 millj. kr., en voru 93,5 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á meðalgengi 1981.

Lán sveitarfélaga

Lántökur sveitarfélaga á árinu 1981 voru 40,8 millj. kr., reiknað á meðalgengi 1981. Einstakar lántökur eru sýndar í 11. töflu, og þær skiptast á eftirfarandi lánnotendur í millj. króna:

Sveitarfélög	0,1
Fyrirtækji sveitarfélaga	40,7
þ.a. orkuþyrirtækji	39,8

Umsamin lán, en ónotuð í árslok 1981, eru engin, en voru 3,6 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á meðalgengi 1981.

Lán viðskiptabanka

Lántökur viðskiptabanka á árinu 1981 voru 368,6 millj. kr., sem var endurlánað eftirfarandi aðilum í millj. króna:

Ríkisfyrirtækji	23,3
þ.a. Landsvirkjun	5,9
Sveitarfélög	2,4
Fyrirtækji sveitarfélaga	18,7
þ.a. skuttagarákaup	8,6
Einkaaðilar í sjávarútvegi	255,9
þ.a. skuttagarákaup	139,3
þ.a. fiskiskipakaup, önnur	46,5
Einkaaðilar í iðnaði	11,2
Einkaaðilar í samgöngum	33,3
þ.a. flugvlakáup	9,6
Einkaaðilar, aðrir	23,8

Umsamin lán, en ónotuð í árslok 1981, eru 54,3 millj. kr., en voru engin í árslok 1980.

Á árinu 1980 var skammtímalán til Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar (USD 7.630.000) talið með erlendum lántökum viðskiptabanka. Nú hefur verið ákveðið að halda skammtímalánum aðgreindum frá löngum lánum, þótt þeim verði síðar breytt í langtímalán. Í árslok 1981 voru erlend skammtímalán viðskiptabanka vegna hitaveituframkvæmda 281,2 millj. kr., reiknað á meðalgengi 1981 (317,0 millj. kr. á ársloka-gengi).

Lán fjárfestingarláanasjóða

Lántökur fjárfestingarláanasjóða á árinu 1981 voru 175,6 millj. kr., þar af voru lántökur Framkvæmdasjóðs 161,0 millj. kr., en afgangurinn skiptist á Útflutningsláanasjóð og Iðnþróunarsjóð.

Framkvæmdasjóður samdi um fimm lán á árinu 1981 við eftirfarandi erlendar lána-stofnanir:

The Sumitomo Bank Ltd., USD 6.500.000 til 10 ára.

Credit Commercial de France, USD 3.000.000 til 10 ára.

Midland Bank Ltd. o.fl. bankar, USD 10.000.000 til 10 ára, en þetta lán er talið ónotuð í árslok 1981.

Viðreisnarsjóður Evrópu, JPY 1.000.000.000 til 15 ára.

Nordiska Investeringsbanken, JPY 605.000.000 til 12 ára.

Auk þess notaði Framkvæmdasjóður 39,5 millj. kr. af lánum, sem samið var um á árinu 1980, en voru ónotuð í árslok 1980.

Útflutningsláanasjóður notaði 7,1 millj. kr. af USD 2.000.000 láni hjá Citibank, sem samið var um á árinu 1980.

Iðnþróunarsjóður notaði 7,5 millj. kr. af USD 2.900.000 láni, sem samið var um við Nordiska Investeringsbanken á árinu 1981, og það endurgreiðist á 12 árum.

Umsamin lán, en ónotuð í árslok 1981, eru 90,0 millj. kr., en voru 50,7 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á meðalgengi 1981.

Lán einkaaðila

Lántökur einkaaðila á árinu 1981 voru alls 562,6 millj. kr., en þar af voru 214,2 millj. kr. notaðar til sérstakrar endurgreiðslu lána, þannig að nettólántökur voru 348,4 millj. kr., sem skiptast á eftirfarandi aðila í millj. króna:

Sjávarútvegur	40,4
þ.a. skúttogarakaup	9,8
Iðnaður	61,4
Samgöngur	234,0
Aðrir einkaaðilar	12,6

Lántökur Íslenska járnblendifélagsins voru alls 266,1 millj. kr., en þar af voru 206,9 millj. kr. notaðar til sérstakrar endurgreiðslu lána (NOK 125.000.000 var breytt í USD 22.409.818), þannig að nettólántökur félagsins voru 59,2 millj. kr.

Umsamin lán einkaaðila, en ónotuð í árslok 1981, eru 1,1 millj. kr., en voru 59,6 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á meðalgengi 1981.

Notendur erlendra lána

Hér á eftir verður gerð grein fyrir erlendum lántökum á árinu 1981, flokkuðum eftir notendum þeirra:

	Í millj.kr.
Ríkissjóður og -stofnanir	344,0
Ríkisfyrirtæki	447,1
þ.a. orkuþyrirtæki	403,8
Sveitarfélög	2,5
Fyrirtæki sveitarfélaga	59,4
þ.a. orkuþyrirtæki	39,8
Atvinnurekstur einkaaðila:	
fiskiskipakaup	195,8
endurbætur fiskiskipa	49,5
vélar og tæki í fiskiskip	7,3
vélar og tæki í fiskiðnaði	17,4
rekstrarlán í sjávarútvegi	26,3
iðnaður	72,6
flugvélakaup	11,2
flutningaskipakaup	137,9
rekstrarlán í samgöngum	105,2
önnur lán í samgöngum	13,0
aðrir einkaaðilar	36,4
Framkvæmdasjóður, endurlánað	161,0
Aðrir láanasjóðir, endurlánað	14,6
Erlendar lántökur, alls	1.701,2

Eins og sést á þessu yfirliti er ekki reynt að flokka erlendar lántökur fjárfestingarlána-sjóða og ríkissjóðs á endanlega notendur þeirra, eins og áður segir, en að stærstum hluta er þeim varið til opinberra aðila.

Afborganir erlendra lán

Afborganir af erlendum lánum á árinu 1981 voru 633,0 millj. kr., en voru 518,1 millj. kr. 1980, reiknað á meðalgengi 1981. Aukning afborgana á milli ára er því 22,2%. Sundurliðun afborgana á lántakendur og eftir gjaldeyristegundum er sýnd í 1. og 2. töflu, en eftirfarandi yfirlit sýnir samanburð afborgana á árunum 1981 og 1980, reiknað á meðalgengi 1981, í millj. króna:

	1981	1980
Opinberir aðilar	249,1	206,5
Lánastofnanir	219,7	195,5
Einkaaðilar	164,2	116,1

Í 3. hefti Fjármálatíðinda 1981 voru afborganir á árinu 1981 áætlaðar 689,8 millj. kr., umreiknað til sambærilegs gengis miðað við SDR (sérstök dráttarréttindi). Þetta frávik í áætlun og afborganum ársins 1981 má skýra með sérstökum endurgreiðslum lánna, og einnig er alltaf nokkur óvissa um endurgreiðslur á skuldabréfalánum ríkissjóðs, sem eru háðar markaðsverði þeirra á hverjum tíma.

Vaxtagreiðslur erlendra lán

Vaxtagreiðslur af erlendum lánum á árinu

1981 voru 825,7 millj. kr., en voru 622,9 millj. kr. 1980, reiknað á meðalgengi 1981. Aukning vaxtagreiðslna á milli áranna er 32,6%, sem stafar af aukinni lánabyrði og hærri meðalvöxtum, eins og sést í 3. töflu.

Meðalvextir eru reiknað hlutfall vaxtagreiðslna af meðalfjárhæð lánna í ársbyrjun og árslok, að viðbættum $\frac{1}{4}$ hluta nettóhreyfingar þeirra á árinu. Meðalvextir innkomenna lánna eru sýndir (í sviga) í 3. töflu, en þeir eru vegið hlutfall vaxtafótar hvers láns á móti innkomnum lánum alls. Í 3. töflu kemur skýrt fram, hvernig nafnvextir erlendra lánna hafa hækkað á undanförnum árum, sem stafar að miklu leyti af því, að um helmingur erlendra lánna hefur breytilegra vexti. LIBOR-dollaravextir vega þyngst breytilegra vaxta, og voru þeir að meðaltali 16,7% á árinu 1981, en 15,5% frá júlíbyrjun 1980 til júníloka 1981, sem er nokkurn veginn meðaltal greiddra vaxta á árinu 1981, miðað við 6 mánaða vaxtatímabil.

Samanburð á meðalvöxtum milli ára verður að skoða í ljósi þess, að um nafnvexti er að ræða, en réttara væri að bera saman raungildi þeirra, þar sem tekið er tillit til erlendra verðbólguáhrifa. Hér á eftir verður reynt að nálgast raunvexti erlendra lánna með því að sýna meðalvexti helstu gjaldmiðla og vega þá með hækku framfærsluvísítolu í viðkomandi löndum:

Lán í:	Meðalvextir	Hækkun vísítolu ¹⁾	Raungildi meðalvaxta
Bandaríkjadollurum	15,2	(14,7)	10,4 (9,6)
sterlingspundum	15,1	(14,4)	11,9 (11,9)
dönskum krónum	7,7	(8,8)	11,7 (12,1)
norskum krónum	9,2	(9,5)	13,7 (12,3)
sænskum krónum	10,2	(11,1)	12,1 (9,9)
vþýskum mörkum	7,7	(11,6)	5,9 (6,5)
svissneskum frónkum	5,6	(8,6)	6,5 (6,9)
hollenskum gyllinum	9,9	(13,0)	6,7 (7,2)
frónskum frónkum	7,3	(9,3)	13,3 (14,1)
japónskum yenum	7,6	(9,3)	4,9 (4,1)

I) Heimild: International Financial Statistics. Miðað er við hækku vísítolu (Consumer Prices) milli ára, en (í sviga) er miðað við hækku vísítolu milli IV. ársfjórðunga 1980—1981.

3. tafla. Meðalvextir af erlendum lánum 1972—1981¹⁾.

Lán opinb. aðila	Lán lána- stofnana	Lán einka- aðila	Samtals
1972 6,7 (7,4)	4,5 (7,5)	7,4 (7,6)	6,5 (7,5)
1973 7,2 (8,4)	7,6 (7,7)	7,5 (8,3)	7,3 (8,2)
1974 7,8 (10,3)	7,5 (10,4)	9,0 (9,9)	8,0 (10,2)
1975 7,6 (8,6)	8,7 (8,8)	8,1 (9,3)	8,0 (8,8)
1976 8,0 (8,5)	7,5 (7,6)	8,3 (8,2)	7,9 (8,2)
1977 8,7 (8,3)	6,9 (8,2)	8,2 (8,2)	8,2 (8,3)
1978 8,5 (9,3)	8,5 (8,9)	8,2 (7,9)	8,5 (8,9)
1979 9,4 (11,6)	9,4 (10,6)	8,5 (10,8)	9,3 (11,3)
1980 10,6 (12,2)	11,2 (13,5)	10,4 (12,0)	10,7 (12,4)
1981 11,8 (14,8)	14,2 (14,2)	12,0 (12,0)	12,3 (13,8)

¹⁾ Tölur í sviga tákna meðalvexti innkominna lána.

Raungildi meðalvaxta á árinu 1981 er nokkuð mismunandi eftir gjaldmiðlum, en láni Bandaríkjadollurum, sterlingspundum,

v-þýskum mörkum og japönskum yenum sýna jákvæða raunvexti. Þar sem þessir

4. tafla. Greiðslubyrði af erlendum lánum 1972—81 í hlutfalli við tekjur af útflutnum vörum og þjónustu.

	Opin- berir aðilar	Lána- stofn- anir	Einka- aðilar	Alls
1972	5,1	1,4	4,8	11,3
1973	3,9	1,8	3,4	9,1
1974	5,0	2,4	3,8	11,2
1975	6,3	3,9	4,0	14,2
1976	6,2	3,8	3,9	13,8
1977	6,8	3,6	3,3	13,7
1978	6,4	3,6	3,1	13,1
1979	6,8	3,5	2,5	12,8
1980	7,5	3,8	2,7	14,1
1981 ¹⁾ ...	8,6	4,3	3,5	16,4

¹⁾ Bráðabirgðatölur.

5. tafla. Staða langra erlendra lána í árslok 1980—81.

Í millj. kr. Mynttegundir:	Staða í árslok 1980				Staða í árslok 1981			
	Opinb. aðilar	Lána- stofn. aðilar	Einka- aðilar	Samtals	Opinb. aðilar	Lána- stofn. aðilar	Einka- aðilar	Samtals
Lán í islenskum krónum	—	2,4	1,1	3,5	—	2,1	0,8	2,9
Lán í Bandaríkjadollurum	2628,2	773,0	754,3	4155,5	3186,2	1079,6	1027,5	5293,3
Lán í sterlingspundum	40,3	—	4,9	45,2	272,1	—	44,6	316,7
Lán í dönskum krónum	14,4	—	31,3	45,7	12,1	13,0	99,4	124,5
Lán í norskum krónum	8,8	157,0	214,5	380,3	10,1	166,9	74,0	251,0
Lán í sænskum krónum	21,8	2,6	17,4	41,8	11,9	2,7	19,6	34,2
Lán í finniskum mörkum	2,4	—	2,0	4,4	2,4	—	1,8	4,2
Lán í v-þýskum mörkum	573,0	181,8	232,7	987,5	538,0	167,6	201,8	907,4
Lán í svissneskum frónkum	271,3	91,9	28,9	392,1	250,9	91,9	24,4	367,2
Lán í frónskum frónkum	6,9	—	6,2	13,1	11,8	—	3,9	15,7
Lán í hollenskum gyllinum	93,8	—	0,9	94,7	89,3	—	4,5	93,8
Lán í belgískum frónkum	58,8	—	—	58,8	54,0	—	—	54,0
Lán í Luxemborgarfrónkum	—	20,5	19,8	40,3	—	11,5	19,8	31,3
Lán í ítölskum lirum	0,4	—	—	0,4	—	—	—	—
Lán í austurískum schillingum	0,4	—	1,2	1,6	0,3	—	1,2	1,5
Lán í spænskum pesetum	3,7	—	4,4	8,1	2,1	—	1,3	3,4
Lán í japönskum yenum	278,0	—	—	278,0	278,0	59,6	—	337,6
Lán í evrópskum reikningseiningum ..	492,8	—	—	492,8	434,0	—	—	434,0
Lán í Kuwait—dinörum	78,3	—	—	78,3	40,6	—	—	40,6
Lán í Saudi—ryals	37,6	—	—	37,6	37,6	—	—	37,6
Lán í írskum pundum	2,1	—	—	2,1	2,1	—	—	2,1
Lán í SDR	113,7	—	—	113,7	113,7	—	—	113,7
Lán í Ástraliudollurum	2,3	—	—	2,3	2,3	—	—	2,3
Lán í UAE—dirham	4,5	—	—	4,5	4,5	—	—	4,5
Samtals í millj. kr. á gengi í árslok 1981	4733,5	1229,2	1319,6	7282,3	5354,0	1594,9	1524,6	8473,5
Samtals í millj. kr. á meðalgengi 1981	4199,7	1085,8	1173,2	6458,7	4759,2	1410,3	1357,5	7527,0

*6. tafla. Staða langra erlendra lána í árslok
1980—81.*

	<i>Skuld í árslok 1980</i>	<i>Skuld í árslok 1981</i>	<i>Meðalvextir</i>	<i>Raungildi meðalvaxta</i>
<i>Í millj. kr.</i>				
Opinberir aðilar	4733,5	5354,0	1977 8,2 (8,3)	-0,2 (-2,4)
Lán ríkissjóðs og ríkisst.	2547,5	2738,5	1978 8,5 (8,9)	1,2 (1,7)
Lán ríkisfyrirtækja	1712,2	2125,9	1979 9,3 (11,3)	0,1 (0,6)
Lán bæjar- og sveitarf.	473,8	489,6	1980 10,7 (12,4)	-1,1 (0,9)
Lánastofnanir	1229,2	1594,9	1981 12,3 (13,8)	2,1 (3,8)
Lán Seðlabanka	114,2	97,9		
Lán viðskiptabanka	652,8	897,8		
Lán fjárfestingarlánaði.	462,2	599,2		
a) Framkvæmdasjóður	361,4	491,1		
b) Fiskveiðasjóður	97,1	87,9		
c) Aðrir lánaðarjóðir	3,7	20,2		
Einkaaðilar	1319,6	1524,6		
Lán v/fiskiskipa	170,8	164,1		
Lán v/fiskiðnaðar	1,8	2,9		
Lán v/annarra skipak.	144,1	243,7		
Lán v/flugvélá	265,6	228,7		
Önnur einkalán	737,3	885,2		
Samtals í m.kr. á gengi í árslok 1981	7282,3	8473,5		
Samtals í m.kr. á meðalgengi í janúar—desember 1981	6458,7	7527,0		

gjaldmiðlar vega yfir 80% af erlendum lánum, kemur ekki á óvart, að raungildi meðalvaxta erlendra lána er 2,1 (3,8)%, þegar miðað er við hækkan framfærsluvísitölu í helstu

iðnríkjum heims. Eftirfarandi yfirlit sýnir samanburð á raungildi meðalvaxta síðustu fimm ára:

Nokkur umræða hefur verið um raungildi vaxtagreiðslna af erlendum lánum, og kemur

*7. tafla. Staða langra erlendra lána í árslok
1972—81¹⁾.*

	<i>Opin- berir aðilar</i>	<i>Lána- stofn- anir</i>	<i>Einkaa- ðilar</i>	<i>Alls</i>
1972	1.116,1	296,0	371,9	1.784,0
1973	1.303,7	430,5	411,2	2.145,4
1974	1.628,2	589,0	602,9	2.820,1
1975	2.129,5	861,8	623,9	3.615,2
1976	2.519,9	997,5	641,5	4.158,9
1977	3.189,6	965,1	763,0	4.917,7
1978	3.589,9	1.058,3	841,7	5.489,9
1979	4.144,5	1.097,1	997,8	6.239,4
1980	4.733,5	1.229,2	1.319,6	7.282,3
1981	5.354,0	1.594,9	1.524,6	8.473,5

¹⁾ Umreiknað til árslokagengis 1981.

8. tafla. Fjöldi erlendra lána og meðalfjárhæð þeirra 1972—81¹⁾.

Í millj. kr.

	<i>Opinberir aðilar</i>		<i>Lánastofnanir</i>		<i>Einkaaðilar</i>		<i>Samtals</i>	
	<i>Fjöldi lána</i>	<i>Meðal- láns- fjárh.</i>	<i>Fjöldi lána</i>	<i>Meðal- láns- fjárh.</i>	<i>Fjöldi lána</i>	<i>Meðal- láns- fjárh.</i>	<i>Fjöldi lána</i>	<i>Meðal- láns- fjárh.</i>
1972	113	9,9	58	5,1	208	1,8	379	4,7
1973	109	12,0	86	5,0	195	2,1	390	5,5
1974	124	13,1	117	5,0	227	2,7	468	6,0
1975	135	15,8	161	5,4	224	2,8	520	7,0
1976	147	17,1	178	5,6	200	3,2	525	7,9
1977	153	20,9	202	4,8	178	4,3	533	9,2
1978	164	21,9	214	5,0	180	4,7	558	9,8
1979	150	27,6	236	4,7	171	5,8	557	11,2
1980	153	30,9	299	4,1	167	7,9	619	11,8
1981	155	34,5	414	3,9	228	6,7	797	10,6

¹⁾ Gert upp á sama gengi og 7. tafla. Miðað er við fjölda lána og eftirstöðvar í lok hvers árs.

helst til álita að draga úr halla þjónustujafn-aðar með því að taka aðeins raungildi vaxtagreiðslna, en færa verðbótaþátt þeirra á fjármagnsjöfnuð. Þetta þýðir, að afborganir hækka sem nemur verðbótaþætti vaxta og skuldabyrðin er því hærri og lánstíminn styttri en fram hefur komið á undansförnum árum. Hér verður ekki reynt að meta raungildi vaxtagreiðslna, en til viðmiðunar má geta þess, að vísitala meðalgengis hækkaði um 37,2% á milli áranna 1980 og 1981, þegar lánskjaravísitala hækkaði um 51,5%.

Greiðslubyrði erlendra lána

Í 4. töflu er sýnd greiðslubyrði erlendra lána. Greiðslubyrðin er reiknað hlutfall heildargreiðslna afborgana og vaxta af erlendum lánum á móti útflutningstekjum af vörum og þjónustu.

Heildargreiðslur afborgana og vaxta á árinu 1981 voru 1.458,7 millj. kr., sem er 27,8% aukning frá árinu áður. Útflutnings-tekjur voru 8.902,0 millj. kr. á árinu 1981, og hafa þær aukist um 8,4% frá fyrra ári. Greiðslubyrði erlendra lána er því 16,4%, sem er töluvert hærra hlutfall en síðustu ára og hefur reyndar aðeins einu sinni verið hærra, á árinu 1969, þegar greiðslubyrðin var 16,7%.

Skuldastaða erlendra lána

Staða erlendra lána í árslok 1981 er 8.473,5 millj. kr., en var 7.282,3 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á árslokagengi 1981. Í 5. og 6. töflu er sýnd nánari sundurliðun á stöðu erlendra lána, flokkað á helstu lántakendur og eftir gjaldeyristegundum. Erlendar skuldir opinberra aðila hafa hækkað um 13,1% frá fyrra ári, skuldir lánastofnana hafa hækkað mest eða um 29,8%, og skuldir einkaðila hækkuðu um 15,5%. Lán í Bandaríkjadollurum vega langþyngst í stöðu erlendra lána í árslok 1981, en þau eru 62,5% af heildinni.

Umsamin lán, en ónotuð í árslok 1981, eru alls 421,0 millj. kr., en voru 374,2 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á árslokagengi 1981. Heildarskuldbindingar vegna umsaminna er-

lendra lána til langs tíma eru 8.894,5 millj. kr. í árslok 1981, en voru 7.656,5 millj. kr. í árslok 1980.

Í 7. töflu eru sýndar stöðutölur erlendra lána í árslok 1972—1981, og eru þær umreiknaðar til sambærilegs gengis miðað við árslokagengi 1981. Árleg meðalaukning erlendra lána á þessum tíu árum er 16,9%, en á sama tíma hefur verðbólga í helstu iðnrikjum heims verið 9,7% að meðaltali á ári.

Í 8. töflu eru tölur um fjölda lána og meðalfjárhæð þeirra í árslok á hverjum tíma, reiknað á árslokagengi 1981.

Hér á eftir verður sýnd staða erlendra lána í árslok 1980 og 1981, flokkaðra eftir lánnottendum á árslokagengi 1981:

	<i>Skuld i árslok í millj. kr.</i>	
	<i>1980</i>	<i>1981</i>
Opinberir aðilar	4.396,6	5.111,9
ríkissjóður og -stofnanir	520,3	859,9
ríkisfyrirtæki	3.031,9	3.390,9
þ.a. orkuþyrirtæki	2.927,5	3.255,9
sveitarfélög	13,3	11,7
fyrirtæki sveitarfélaga	831,1	849,4
þ.a. orkuþyrirtæki	578,5	600,2
Atvinnurekstur einkaðila	1.897,8	2.309,3
sjávarútvegur	624,3	780,4
iðnaður	526,3	584,5
samgöngur	732,9	897,1
aðrir einkaðilar	14,3	47,3
Lánastofnanir	987,9	1.052,3
Séðlabanki	114,2	97,9
Framkvæmdasjóður	763,5	837,2
Fiskveidasjóður	106,5	97,0
aðrir lánasjóðir	3,7	20,2
Erlend lán, alls	7.282,3	8.473,5

Eins og sést á þessu yfirliti er nær helmingi erlendra lána varið til orkumála, þar sem Landsvirkjun er stærsti lánnotandinn með 2.356,3 millj. kr. í árslok 1981, en 1.967,7 millj. kr. í árslok 1980, reiknað á árslokagengi 1981. Einnig var stærstum hluta erlendar lántöku ríkissjóðs á árinu 1981 varið til orkumála, en ekki tókst að flokka endur-lán ríkissjóðs á endanlega lánnotendur, eins og áður hefur verið greint frá.

9. tafla. Lántökur ríkissjóðs og ríkisstofnana.

Lántakendur-lánnotendur	Lánvietendur	Lánsfjárhæð alls	Innkomist á árinu	Í m.kr.	Vextir	Endurgreiðsta
Endurlánað til opinberra frankvæmda	Hambros Bank Ltd. o.fl. erlendir bankar 1979	USD 50.000.000 USD	1.262.466	9,1	5/8% yfir LIBOR	25.05.85-25.05.91. 13 hálfárslegar greiðslur
Bráðabirgðaálanaka til opinberra frankvæmda skv. lánsfjáráætlun 1981	Midland Bank o.fl. bankar	USD 30.000.000 USD	16.000.000	115,9	3/8% yfir LIBOR fyrstu tvö árin, síðan ½%	Veltilán skv. vali rkissiðos eða greiðist í einu lagi á lokagjalddaga eftir 5 ár
Endurlánað ýmsum opinberum aðilum skv. lánsfjáráætlun 1981	Skuldabréfautgáfa í Bretlandi - Hambros Bank Ltd.	GBP 15.000.000 GBP	15.000.000	218,1	14 ½%	Greiðist í einu lagi 31. janúar 2016
			Lántökur, alls	343,1		

10. tafla. Lántökur ríkisfyrirtækja.

Landsvirkjun v/Hrauneyjafossvirkjunar	Magrini, Italiu, vörugaupalán - 1979	USD 3.726.566 USD	221.297	1,6	8% p.a.	06.01.81-06.07.88, 16 hálfárslegar greiðslur
Landsvirkjun v/Hrauneyjafossvirkjunar	Skandinaviska Enskilda Banken, Svíþjóð, vörugaupalán - 1979	USD 13.000.000 USD	4.908.394	35,6	8% p.a.	31.07.82-31.01.90, 16 hálfárslegar greiðslur
Landsvirkjun v/Hrauneyjafossvirkjunar	Magrini, Italiu, vörugaupalán - 1981	USD 1.326.837 USD	1.243.905	9,0	8% p.a.	06.01.81-06.07.88, 16 hálfárslegar greiðslur
Landsvirkjun v/Hrauneyjafossvirkjunar	Skandinaviska Enskilda Banken, Svíþjóð, vörugaupalán - 1981	USD 7.000.000 USD	308.653	2,2	8% p.a.	31.01.83-30.04.91, 16 hálfárslegar greiðslur
Landsvirkjun v/Hrauneyjafossvirkjunar	Scandinavian Bank Ltd., London	USD 60.000.000 USD	46.000.000	333,1	3/8 til 5/8% yfir LIBOR	03.08.85-03.02.91, 12 hálfárslegar greiðslur
Landsvirkjun v/Hrauneyjafossvirkjunar	EUCOMSA, Spáni, vörugaupalán - 1981	USD 1.599.866 USD	1.599.866	11,6	8 3/10% p.a.	30.09.81-31.03.86, 10 hálfárslegar greiðslur
Landsvirkjun v/Hrauneyjafossvirkjunar	Gränges Metallverken, Svíþjóð, vörugaupalán - 1981	NOK 2.447.713 NOK	2.447.713	3,1	9 ½% p.a.	01.11.81-01.05.86, 10 hálfárslegar greiðslur
Landsvirkjun v/Hrauneyjafossvirkjunar	CERAVER, Frakklandi, vörugaupalán - 1981	FRF 977.670 FRF	977.670	1,3	9% p.a.	01.10.81-01.04.86, 10 hálfárslegar greiðslur

Póstur og sími v/jarðstöðvar	Manufacturers Hanover Trust Co., U.S.A. - 1979	USD 1.190.000	USD 456.298	3,3	7/8% yfir LIBOR	19.08.80-19.08.83, 7 hálfsárslegar greiðslur
Póstur og sími v/jarðstöðvar	Export-Import Bank, U.S.A. - 1979	USD 1.700.000	USD 651.854	4,7	8 1/4% p.a.	19.08.83-19.02.88, 10 hálfsárslegar greiðslur
Póstur og sími v/Austurlandsörygju og lagningar sjálfvirks síma í Landeyjum	Morgan Guaranty Trust Co., U.S.A.	USD 950.000	USD 950.000	6,9	3/8% yfir LIBOR	15.10.82-15.10.84, 3 árlegar greiðslur
Póstur og sími v/búnaðar í sjálfvíkar símsstöðvar	L.M. Ericsson, Svíþjóð, vörkuapalan - 1975	SEK 20.000.000	SEK 231.600	0,3	10% p.a.	30.06.81-31.12.84, 8 hálfsárslegar greiðslur
Póstur og sími f.h. Ríkisútvarpsins v/kaupa á sjónvarpsseðnum	Thomson CSF, Frakklandi	FRF 1.296.056	FRF 653.844	0,9	9% p.a.	1982-1984, 6 hálfárslegar greiðslur
Áburðarverksmiðja ríkisins v/saltpéturssýruverksmiðju	Citibank N.A., London	USD 300.000	USD 300.000	2,2	5/8% yfir LIBOR	Greiðist í einu lagi 31.12.82.
Áburðarverksmiðja ríkisins v/saltpéturssýruverksmiðju	Citibank N.A., London	USD 1.900.000	USD 250.000	1,8	½% yfir LIBOR til 31.07.82, síðan 5/8% yfir LIBOR	Greiðist í einu lagi 31.12.83.
Áburðarverksmiðja ríkisins v/saltpéturssýruverksmiðju	Credit Lyonnais, Frakklandi, vörkuapalaí - 1981	FRF 17.276.675	FRF 3.305.100	4,4	9% p.a.	31.10.83-30.04.88, 10 hálfsárslegar greiðslur
Síldarverksmiðjur ríkisins v/kaupa á gufukali	Aalborg Værft A/S, Dammørkú	DKK 1.952.541	DKK 1.952.541	2,0	9% p.a.	15.01.82-15.07.86, 10 hálfsárslegar greiðslur
Námsagnastofnun ríkisins v/kennslukorti af Íslandi	Esselte Map Service, Svíþjóð	SEK 97.637	SEK 97.637	0,1	15% p.a.	31.01.82-31.01.83, 3 hálfsárslegar greiðslur
Innkaupastofnun ríkisins f.h. Landnáms ríkisins v/föðurþurrakara	Swiss Combi, Sviss	CHF 64.050	CHF 64.050	0,2	9% p.a.	31.10.81-30.04.83, 4 hálfsárslegar greiðslur
Orkubú Vestfjárða v/kaupa á spennum	Electro-Bau A/G, Austuríki	ATS 835.500	ATS 835.500	0,4	7 ½% p.a.	10.05.81-10.11.85, 10 hálfsárslegar greiðslur

II. tafla. Lántökur sveitarfélaga.

Lániakendur-lánnolendur	Lánveitendur	Lánsfjárhæð alls	Innkomist á árinu	Í m.kr.	Vextir	Endurgreiðslu
Akkureyrarkaupstaður f.h. Hitaveit Akureyrar	Citibank N.A., London, 1979-1981	USD 10.500.000	USD 500.000	3,6	1% yfir LIBOR	Braðabigðalaðan, breyt í langtímalán fyrir 31.01.82
Akkureyrarkaupstaður f.h. Hitaveit Akureyrar	Citibank N.A., London	USD 5.000.000	USD 5.000.000	36,2	1% yfir LIBOR	Braðabigðalaðan, breyt í langtímalán fyrir 31.01.82
Sorpeyðingartöð Suður- lesja v/framlengingar á síðináni (FRF 440.000)	Credit Commercial de France, Paris	USD 300.000	USD 100.000	0,7	¾% yfir LIBOR	22.05.85-22.11.86, 4 hálfarslegar greiðslur
Sírælisvagnar Akureyrar v/ kaupa á tveim strætis- óðgum	Daimler-Benz A/G, V-Pýskalandi	DEM 224.595	DEM 224.595	0,8	12 ¾% p.a.	21.11.81-21.05.84, 6 hálfarslegar græðslur
Bolungarvikurkaupstaður v/ kaupa á skíðatogbraut	Städeli-Lift A/G, Sviss	CHF 18.473	CHF 18.473	0,1	7% p.a.	01.04.82-01.04.83, 2 greiðslur
					41,4	
			Lántökur, alls			
						Frá dragast sérstakar endurgreiðslur lána
						0,6
						40,8

12. tafla. Áætlaðar endurgreiðslur erlendra lána 1982—86,
flokkadar eftir lántakendum.

Í milli.kr. Eftirst. pr.31/12	1982		1983		1984		1985		1986		Medalendur- greiðstúimi í árum
	1981	Afb. Vextir Samt.									
Lántakendum:											
Opinberir aðilar	5612	333	656	989	415	546	961	394	508	902	757
Ríkissjóður	2738	192	295	487	242	253	495	215	232	447	518
Ríkisfyrirtæki	2384	78	293	371	97	245	342	111	237	348	174
Bæjar- og sveitarfelög	490	63	68	131	76	48	124	68	39	107	65
Lánastofnanir	1748	329	214	543	293	146	439	238	116	354	204
Einkaaðilar	1526	241	181	422	244	131	375	233	105	338	195
Erlend láan, alls	8886	903	1051	1954	952	823	1775	865	729	1594	1156

13. tafla. Áætlaðar endurgreiðslur erlendra lána 1982—86,
flokkadar eftir lánnotendum.

Í milli.kr. Lánnotendúr: Eftirst. pr.31/12	1982		1983		1984		1985		1986		Medalendur- greiðstúimi í árum
	1981	Afb. Vextir Samt.									
Lánnotendúr:											
Opinberir aðilar	5370	289	644	933	410	532	942	384	495	879	747
Ríkissjóður	860	32	118	150	29	99	128	28	97	125	289
Ríkisfyrirtæki	3649	167	419	586	255	354	609	182	331	513	366
P.a. orkuþýrtæki	3460	142	399	541	227	338	565	156	319	475	342
Sveitarfélög	12	3	2	5	2	1	3	1	1	2	1
Fyrirtæki sveitarfélaga	849	87	105	192	124	78	202	173	66	239	91
Arvinnurekstur einkaaðila ..	2362	437	290	727	414	200	614	370	155	525	297
Lánastofnanir	1154	177	117	294	128	91	219	111	79	190	112
Erlend láan, alls	8886	903	1051	1954	952	823	1775	865	729	1594	1156

Endurgreiðslur erlendra lána

Í 12. töflu eru sýndar áætlaðar endurgreiðslur afborgana og vaxta af erlendum lánum á næstu fimm árum. Þessi áætlun er flokkuð eftir lántakendum erlendra lána, en í 13. töflu er sýnd endurgreiðsluáætlun erlendra lána eftir notendum þeirra.

Forsendur þessara áætlana eru endurgreiðslur umsaminna lána í árslok 1981, reiknað á árslokagengi 1981. Breytilegir vextir eru áætlaðir hærri á árinu 1982 en næstu ár, eins og sést á eftirfarandi yfirliti og vægi þeirra í eftirstöðvum erlendra lána í árslok 1981 í millj. króna:

	1982	1983-86	Staða pr. 31.12.81
LIBOR—USD	16,0	12,0	4132
LIBOR—DEM	10,5	7,5	33
Prime rate (USA)	17,0	13,0	4
Aðrir	10,0	10,0	18
			4187

Frávik í áætlun breytilegra vaxta um eitt prósentustig þýðir 42 millj. kr. á árinu 1982, sem er um 4% af áætluðum vaxtagreiðslum á því ári.

Þessi áætlun sýnir, að afborganir hækka á

næstu árum, en þær voru 709,2 millj. kr. 1981, reiknað á árslokagengi. Á árinu 1985 eru afborganir 1.156 millj. kr., en þar af eru 244,8 millj. kr. vegna endurgreiðslu á 30 millj. dollara veltiláni ríkissjóðs, sem gera má ráð fyrir að verði endurfjármagnað með nýrrí lántöku til lengri tíma. Önnur skýring á hærri afborganum á árunum 1985 og 1986 er, að þá hefjast afborganir á nokkrum lánum, sem tekin voru til virkjanaframkvæmda við Tungná.

Í 12. og 13. töflu er einnig sýndur meðalendurgreiðslutími erlendra lána, og reiknast hann vera 6,0 ár, miðað við forsendur endurgreiðsluáætlunarinnar. Tölur (í sviga) sýna meðalendurgreiðslutíma innkomenna lána á árinu 1981, og er hann 8,6 ár. Meðalendurgreiðslutími lána er vegið hlutfall afborgana á hverju ári á móti skuldastöðu í árslok 1981.

Af þessari endurgreiðsluáætlun og auknunum erlendum lántökum samkvæmt lánsfjáráætlun 1982 má gera ráð fyrir, að greiðslabyrði erlendra lána verði rúmlega 20% á árinu 1982 og ekki fyrirsjáanlegt, að hún lækki á næstu árum. Til þess að svo geti orðið, þarf innlendir sparnaður að aukast og viðskiptajöfnuður að vera hagstæður, þannig að hægt verði að draga úr lánabyrðinni.

Zsuzsanna Fluck:

Verðbólga í Ungverjalandi og gagnaðgerðir á árunum 1945–46

Greinarhöfundur stundar nám í hagfræði við háskólann í Budapest, en starfaði í Hagfræðideild Seðlabankans sl. sumar.

Verðbólgan í Ungverjalandi á árunum 1945–46 hefur hvergi annars staðar í verðinni átt sér sinn líka og kom til af hinum sérstöku kringumstæðum ungversks þjóðarbúskapar fyrst eftir stríðið. Meira en 40% af þjóðaraudi Ungverjalands eyddust í stríðinu, framleiðslutæki eyðilögðust og framleiðslan dróst mjög saman á stríðsárunum. Eftir stríðið var Ungverjalandi gert að greiða stríðsskaðabætur, sem jafngiltu meira en 30% af útgjöldum ríkisins. Á sama tíma var litið til af framleiðslutækjum í landinu og fjárfestingareftirsprung því mikil. Þar við bættist, að verðbólgu hafði verið haldið niðri á styrjaldarárunum með verðlagshöftum, skömmunarmiðum og öðrum hömlum, sem að hluta voru afnumdar í stríðslok. Afleiðingin var öflug verðbólga. Þá kom það einnig til, að ríkið gat ekki fjármagnað útgjöld sín með sköttum og halli á opinberum búskap varð æ meiri. Eftirfarandi tafla sýnir tekjur ríkisins sem hlutfall af útgjöldum á tímanum frá júlí og fram til desember 1945. Þar kemur fram, að tekjur sem hundraðshluti af útgjöldum voru á þessu tímabili langt undir 10%.

Tekjur ríkisins sem hlutfall útgjalda í %			
Júlí 1945	7,7	Okt. 1945	5,7
Ágúst 1945	8,3	Nóv. 1945	6,6
Sept. 1945	7,3	Des. 1945	7,1

Þá kom það einnig til, að fjármagna þurfti framleiðslufyrirtækin, sem bjuggu við lausafjárskort, og var það gert með aukningu

lánsfjár, annars vegar frá sérstakri stofnun, svo og frá iðnaðarráðuneytinu og í þriðja lagi með bankalánum.

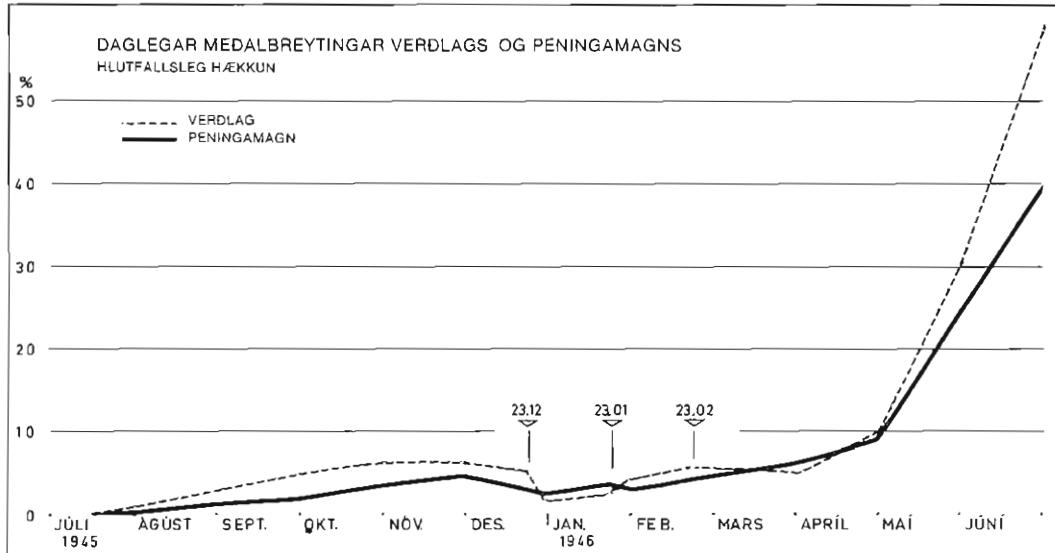
Niðurstaðan af þessum aðgerðum var suð, að peningamagn í umferð stórjókst og útstreymi fjár frá ríkinu varð að langstærstum hluta grunnfjáraukningaránnar.

Tekjur launaþolks voru á þessu tímabili mjög litlar, varla fyrir nauðþurftum, en samt sem áður var ekki hægt að fá vörur fyrir þær, og ýtti það enn undir verðbólguna.

Aukning verðbólguhraðans.

Á síðari helmingi ársins 1945 jókst verðbólgan æ hraðar. Seðlar í umferð jukust úr 14.500 millj. pengö í lok júní í 765.400 millj. pengö þann 31. desember. Á þessu tímabili hækkaði verðlag mun hraðar en seðlar í umferð, og endurspeglar það aukinn veltuhraða peningamagnsins og það, að peningar tóku að missa gildi sitt sem gjaldmiðill í viðskiptum.

Hinn 14. desember 1945 var gerð gengislækkun. Hún var framkvæmd á þann hátt, að peningar héldu aðeins gildi sinu, ef stimpilmerki var límt á seðlana, sem kostaði þrefalt nafnvirði seðlanna. Tekjur þær, sem ríkið fékk af sölu stimpilmerkjanna, gátu aðeins staðið undir 11 daga útgjöldum. Þetta dró nokkuð úr verðbólguhraðanum, en aðeins í 3 vikur, og ríkisstjórnin byrjaði að leita annarra leiða til að stöðva verðbólguna. Í janúar 1946 tók ríkisstjórnin upp vísitölubundinn gjaldmiðil, hinn svokallaða skatt-



pengö. Hinn visitölubundni gjaldmiðill var ekki í umferð í formi seðla, heldur aðeins sem bókhaldsgjaldmiðill, sem náði til innlána, útlána og skatttekna. Laun og verðlag voru hins vegar áfram reiknuð í venjulegum pengö. Hinn visitölubundni gjaldmiðill var bundinn verðlagsvisitölu, sem sýndi hækjun verðlags í pengö miðað við 1. janúar 1946. Með þessu voru inn- og útlán og skattaskuldir við ríkið visitölubundnar, en með því ætlaði ríkissjórnin sér að koma í veg fyrir, að frestun á greiðslu skatttekna yrði skattgreiðendum í hag, en auk þess átti þar með að ýta undir þróun innlána og draga úr efterspurn eftir útlánum. En raunin varð önnur en búist hafði verið við. Að vísu jukust tekjur ríkisins sem hundraðshluti af útgjöldum upp í 14—15%, en áður höfðu þær ekki náð hærra en 6—7%. Þetta ástand varaði þó ekki lengi, og í júlí 1946 voru tekjur sem hlutfall af útgjöldum ríkisins aftur komnar niður í rúm 6%.

Hinn visitölubundni gjaldmiðill náði ekki takmarki sín, vegna þess að óðaverðbólga var orðin svo gífurleg, að visitalan dróst aftur úr verðbólgunni, og þar með varð kaupmáttur hins visitölubundna gjaldmiðils alltaf minni og minni. Gengi gjaldmiðilsins

gagnvart dollar hríðféll, og jafnvel mjög háir vextir gátu ekki bætt upp minnkandi kaupmátt gjaldmiðilsins.

Hinn 1. febrúar var komið á visitölubindingu launa, sem stöðvaði þar með hina hröðu rýrnun kaupmáttar launatekna, en aðeins í skamman tíma, þar sem visitölubindingin varð að einum höfuðhvata áframhaldandi verðbólgu.

Hinn 29. maí var hinn visitölubundni gjaldmiðill gefinn út í formi seðla, sem fljótegla útrýmdu hinum gamla gjaldmiðli. Hinn 23. júní greiddi ríkið öll útgjöld sín í visitölubundnum skattpengö.

Þegar hér er komið sögu, er verðbólgan ekki lengur mæld í prósentum og árshraða, eins og gert er hér á landi. Verðbólguhraðann er hægt að sjá af því m.a., að hinn 29. maí voru seðlar í umferð $4,4 \times 10^{12}$, en í lok júlí var þessi tala komin upp í $2,800 \times 10^{12}$. Þegar hér var komið, var verðbólgan orðin svo hröð, að tekjur launafólks voru orðnar verðlausar nokkrum klukkustundum eftir að fólk fékk útborgað. Öll visitölubinding var á þessi stigi málsins orðin óframkvæmanleg og gegndi ekki öðru hlutverki heldur en að ýta í sífelli undir hraða verðbólgunnar. Raunvirði peninga var ekkert orðið. Þann

27. júlí 1946 var tekinn upp nýr gjaldmiðill, forintan, og var ein forinta jafngildi 4×10^{29} pengö eða jafngildi 2×10^8 skattpengö. Heildarpeningamagnið í umferð á þessum degi var ekki meira en jafnvirði einnar milljónar dollara.

Hjöðnunartímabilið.

Hjöðnunaraðgerðir ungverskra stjórnvalda, sem tekna voru upp þann 27. júlí 1946, voru nýstárlagar gagnaðgerðir gegn verðbólgu. Aðgerðirnar náðu ekki aðeins til þess að koma jafnvægi á gjaldmiðlinn, heldur náðu þær til allra þáttu þjóðarbúskaparins. Þær miðuðu að því að koma á jafnvægi milli tekna og útgjalda ríkisins og skapa nýtt jafnvægi í peningamálum. Endurreisn gjaldmiðilsins varð að haldast í hendur við enduruppbyggingu allra þáttu þjóðarbúskaparins.

Útgáfa hins nýja gjaldmiðils varð ekki nærrí því eins verðbólguhvetjandi. Veltuhraði peningamagnsins varð hægari, traust almennings á gjaldmiðlinum jókst, sem var mjög þýðingarmikill þáttur í að ná árangri. Nýir hættir voru teknir upp við ákvörðun verðs og launa, sem komu í veg fyrir verðbólusköpun.

Á fyrstu mánuðum þessara aðgerða fóru stjórnvöld varlega í útgáfu per:inga og gáfu aðeins út peninga fyrir allranauðsynlegustu ríkisútgjöldum. Peningamagn í umferð var af ásettu ráði minna en þörf var fyrir, og þar með var sköpuð verðhjöðnun, sem neyddi fyrirtæki til að minnka birgðir sínar svo og draga á gull- og gjaldeyrisforða sinn. Aðeins litill hluti af hinum nýja gjaldmiðli fór í umferð sem skipti fyrir gamlan gjaldmiðil. Hinn nýi gjaldmiðill komst í umferð á þrennan hátt, þ.e. með kaupum á gulli og erlendum gjaldeyri, með útgáfu peninga til að standa straum af ríkisútgjöldum og með auknum útlánum til framleiðslufyrirtækjanna. Hinn upphaflegi halli á ríkisbúskapnum var jafn-

aður með gengishagnaði seðlabankans. Hætt var að nota endurkaup seðlabankans sem aðalstjórntækið í peningamálum og í staðinn var tekin upp miðstjórn, sem ákvað, hvert lánsfé skyldi fara.

Einstakir þættir í endurreisnaraðgerðum.

Sérfræðingar þeir, er hönnuðu aðgerðirnar, komust að þeirri niðurstöðu, að hægt yrði að stöðva verðbólguna, ef brúttótekjur neytenda færu ekki fram úr heildarverðmæti neysluvara á markaðinum.

Fyrsta skrefið var að áætla, að raunverulegar þjóðartekjur væru ekki nema 60% af virði þeirra árið 1938. Í öðru lagi var áætlað, að hið nýja peningamagn í umferð væri 210% af því, sem það var 1938, en verðlag væri 400%, framfærslukostnaður 300% og raunveruleg laun 50% af 1938-grunni. Stefnan í launamálunum miðaði að því að minnka launabil milli einstakra stéttu.

Árangur aðgerðanna fór fljótlega að segja til sin. Framleiðni jókst, rauntekjur launafólks voru tryggðar með hinum nýja, sterka gjaldmiðli og auk þess var uppskeran góð þegar á því ári, og framboð vara varð meira.

Verð fyrir ýmsar vörur var ákveðið af ríkinu. Þetta verðlag var reiknað út á grundvelli áætlaðs launakostnaðar og kostnaðar við innflutt hræfni. Fast verð var ákveðið fyrir ákveðinn hundraðshluta af iðnaðarvörum og hámarks- og lágmarksverð fyrir allar aðrar vörur. Verðlag í dollarum var miklu hærra nú heldur en á verðbólutímanum.

Stefnan í peningamálum varð til þess, að fyrirtæki urðu að selja vörur sínar eins og stjórnvöld ætluðust til í stað þess að safna þeim á lager. Hinn þröngi stakkur útlána til framleiðslufyrirtækja varð til þess, að fyrirtæki urðu að selja gull og gjaldeyri til seðlabankans og framboð á framleiðsluvörum jókst.

FJÁRMÁLATÍÐINDI

TÍMARIT UM EFNAHAGSMÁL

GEFIÐ ÚT AF
HAGFRÆÐIDEILD SEÐLABANKA ÍSLANDS

RITSTJÓRAR
JÓHANNES NORDAL
VALDIMAR KRISTINSSON

XXIX. ÁRGANGUR

1982

REYKJAVÍK — ÍSAFOLDARPRENTSMÍDJA HF. — 1982

Efnisyfirlit

Andbyr í þjóðarbúskap Íslendinga - ræða á ársfundi Seðlabankans eftir Jóhannes Nordal	71
Atvinnuleysi samhliða verðbólgu eftir Ólaf K. Ólafs	135
Áfangi í þróun lánskjara (forystugrein)	3
Áhrif peningamarkaðar á hagsveiflur, kaupbreytingar og verðbólgu eftir Tór Einarsson	84
Ákvarðanataka stjórnmálamanna eftir Ingólf Skúlason	172
Efnahagsjafnvægi, verðbólga og þjóðfélagsgerð eftir Bjarna Braga Jónsson	5
Eigjð fé viðskiptabanka 1960 - 1980. Reikningar innlánsstofnana 1980 eftir Hörð Sverrisson	35
Erlend lán 1981 eftir Jakob Gunnarsson	204
Innlánsþróun og sparifjárrýrnun 1971 - 1980 eftir Guðmund Arnaldsson	44
Lög um samráð atvinnurekenda og starfsfólks í Vestur-Þýskalandi	108
Samgöngur og ferðamál eftir Valdimar Kristinsson	189
Störf Alþingis	112
Um starfsskilyrði atvinnuveganna eftir Jóhannes Nordal	16
Úr sögu banka eftir Harald Jóhannesson	102
Verðbólga í Ungverjalandi og gagnaðgerðir á árunum 1945-1946 eftir Zsuzsönnu Fluck	217
Verðbólgan - þrálátt vandamál nútima efnahagslífs eftir Nicholas Kaldor	26
Vítahringur verðbólgunnar (forystugrein)	131

Skrá yfir föflur

Greiðslujöfnuður og gjaldeyrismál:

Áætlaðar endurgreiðslur erlendra lána 1982-86, flokkaðar eftir lánnotendum	215
Áætlaðar endurgreiðslur erlendra lána 1982-86, flokkaðar eftir lántakendum	215
Fjöldi erlendra lána og meðalfjárhæð þeirra 1972-81 :	210
Greiðslubyrði af erlendum lánum 1972-1981 í hlutfalli við tekjur af útfluttum vörum og þjónustu	209
Hreyfingar langra erlendra lána 1981	205-206
Lántökur ríkisfyrirtækja	212-213
Lántökur ríkissjóðs og ríkisstofnana	212
Lántökur sveitarfélaga	214
Meðalvextir af erlendum lánum 1972-1981	209
Staða langra erlendra lána í árslok 1980-81	209-210
Staða langra erlendra lána í árslok 1972-81	210

Peningamál og lánaстofnanir:

Efnahagur einstakra viðskiptabanka í árslok 1980	41
Efnahagur spárisjóða í árslok 1980	42
Eigð fó viðskiptabanka að frágrennu bókfærðu verði fasteigna, áhalsa og búnaðar	38-39
Eigð fó viðskiptabanka í hlutfalli af niðurstöðutölu efnahagsreiknings	36-37
Hlutdeild banka, spárisjóða og innlánsdeilda í spariinnlánum	52
Hlutfallsleg skipting frjáls sparnaðar	47
Hlutfallsleg skipting innlána, annars frjáls sparnaðar og kerfisbundins sparnaðar	48
Hlutfallsleg skipting innlána innlánsdeilda 1971-1980	57
Innlánsstofnanir. Meðalinnstæða, vaxtagjöld og meðalvextir í % 1971-1980	60
Innistæður hjá innlánsdeildum	58
Innstæður hjá Póstgíróstofu	58
Lánaflokkun innlánsstofnana 1979 og 1980	43
Raunvextir velti-, spari- og heildarinnlána 1971-1980	61
Skipting innistæðna hjá innlánsdeildum kaupfélaga eftir innlánsformum í árslok 1980	56
Spariinnlán og heildarinnlán, hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu	49
Spariinnlán - skattlagning 1971-1980	62
Úr reikningum innlánsdeilda kaupfélaga, Póstgíróstofunnar og Söfnunarsjóðs Íslands	42
Vaxtabil (vaxtatekjur + vaxtagjöld) og rekstrarkostnaður í hlutfalli af niðurstöðutöllum efnahagsreiknings	40
Vaxtagjöld innlánsstofnana 1971-1980. Flokkun eftir innlánsformum	55
Vegnir meðalvextir innlána 1971-1980	53
Velti- og spariinnlán - „Skattlagning“ 1971-1980	63
Veltiinnlán - Skattlagning 1971-1980	62
Vextir við innlánsstofnanir - innlánsvextir	54
Visitölur spari- og heildarinnlána 1971-1980	63

Samgöngur og ferðamál:	
Bifreiðaeign 1950-1981	202
Bundið slitlag á þjóðvegum haustið 1982 frá Reykjavík til:	190
Bundið slitlag á þjóðvegum - tegund fyrstu gerðar	190
Farþegaflutningar á helstu flugleiðum innanlands 1955-1981	194
Fólksflutningar á sérleyfisleiðum 1956-1981	193
Farþegaflutningar til Íslands 1947-1981	196
Farþegaflutningar til Íslands eftir samgöngutækjum 1950-1973	196
Heildarinnflutningsmagn milli Íslands og útlanda 1935-1981	198
Heildarflutningsmagn milli Íslands og útlanda 1935-1981	198
Innanlandsflug Flugleiða 1955-1981	194
Innflutningur nokkurra vörutegunda (orkugjafa) í tonnum 1935-1981	198
Kaupskipaflotinn 1945-1981	200
Millilandaflug Flugleiða 1950-1981	197
Póstsendingar 1978-1981	202
Símnottendur á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni 1967-1981	203
Símskeyti og telexritanir 1950-1981	202
Símþöl 1966-1981	203
Skipakomur í Reykjavíkurhöfn 1950-1981	201
Vöruflutningar milli Íslands og útlanda á vegum íslenskra skipafélaga 1950-1981 í þús. tonna	199