

Vinnutímastyttingin 1972

opinber aðgerð sem hrinti af stað óðaverðbólgu

Opinber íhlutun í kjarasamninga

Íhlutun stjórnvalda í kjarasamninga með lögfestingu styttingar vikulegs dagvinnutíma um fjórar stundir, ásamt lögbindingu vísitölubindingar launa sem stjórnvöld lögfestu margsinnis allt frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar, hrintu af stað tugprósenta verðbólgu á áttunda áratug síðustu aldar. Þessi stjórnvaldsaðgerð breytti öllum kjarasamningum í landinu og jók launakostnað flestra fyrirtækja um allt að 15% á einu augnabliki.

Margir telja að uppruni þeirrar tugprósenta verðbólgu, sem gerði Ísland að efnahagslegu viðundri meðal vestrænna þjóða á sjöunda og áttunda áratugnum, eigi rætur að rekja til þeirrar skammvinnu efnahagskreppu sem skall á landsmönnum eftir hrun síldarstofnsins 1967-1968, eða olúkreppunnar sem hófst síðla árs 1973, en staðreyndirnar tala öðru máli. Íslenskt efnahagslíf jafnaði sig fljótt eftir síldarkreppuna. Árið 1971 ríkti stöðugleiki í efnahagslífinu og hagvöxtur var mikill. Gengi krónunnar var fast, launabreytingar hóflegar, alþjóðleg verðbólga 5% og verðlag á Íslandi var aldrei þessu vant nokkuð stöðugt.

Þá gerðist það að lög nr. 88/1971 um 40 stunda vinnuviku tóku gildi 1. janúar 1972 sem hækkaði allt tímakaup um 10% og launakostnað atvinnulífsins enn meira. Vísitölubinding launa sá til þess launa- og verðbólguþrall snérist með sívaxandi hraða. Árin 1972 og 1973 óx verðbólga hröðum skrefum, úr 1% í árslok 1971 í 10% í árslok 1972 og 20% í árslok 1973. Vísitölubinding launa sá síðan til þess að 50% verðbólga eða meira festist í sessi næsta áratuginn.

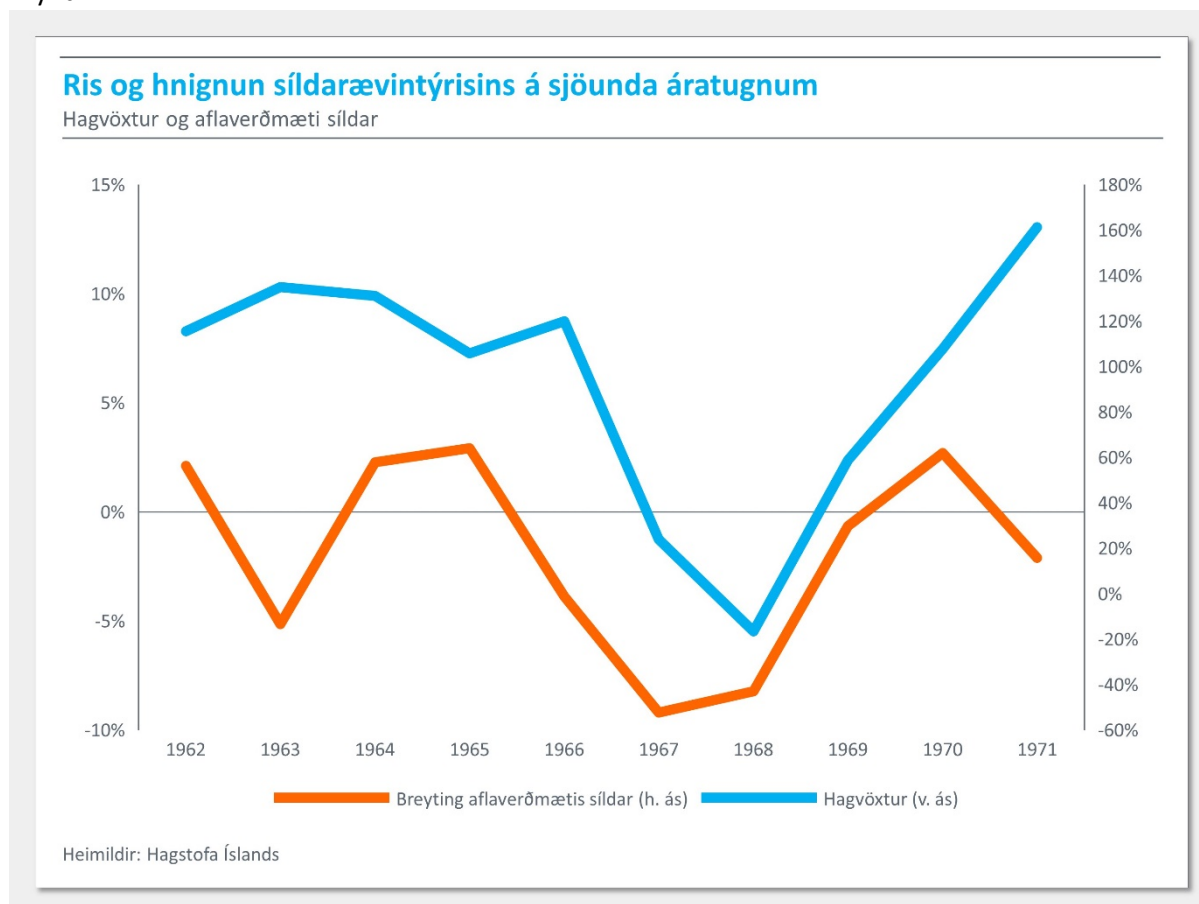
Raungengi krónunnar hækkaði um 32% milli árana 1971 og 1974 vegna launahækkana og þess að stjórnvöld létu gengi krónunnar vera stöðugt (sjá mynd 8). Í því felst að innlent verðlag hækkaði sem því nam meira en verðlag í viðskiptalöndunum, mælt í sama gjaldmiðli. Undir því gat efnahagslífið ekki risið. Gengisfellingarferli krónunnar hófst árið 1974 og stóð samfellt yfir til ársins 1990 þegar það var fest á ný.

Síldarárin á sjöunda áratugnum

Efnahagsþróun sjöunda áratugar síðustu aldar einkenndist af síldarævintýrinu svokallaða, risi þess og hnigi. Árlegur síldarafli jókst úr rúmlega 100 þúsund tonnnum í tæplega 800 þús. milli árana 1960 og 1966. Úr síldinni var unnið fiskimjöl og lýsi. Aflaverðmætið, þ.e. verðið sem fiskimjölsverksmiðjurnar greiddu fyrir síldina, jókst úr 1,5% í 5,7% af landsframleiðslu milli árana 1961 og 1965.

Útflutningsverðmæti síldarafurða margfaldaðist og hlutdeild útflutts fiskimjöls og lýsis nam 8,5% af landsframleiðslu árin 1965-1966, þegar hún náði hámarki. Þessi innspýting í efnahagslífið örvaði hagvöxt svo um munaði. Hagvöxtur var að meðaltali 9% árin 1962-1966 og landsframleiðslan var orðin 53% hærrí árið 1966 en árið 1961. Mynd 1. sýnir að nánast alger fylgni (92%) var á milli hagvaxtar og sílarafla á árbilinu 1961-1966.

Mynd 1.



Efnahagslægðin 1967-1968

Árin 1967 og 1968 hrundu síldveiðarnar. Aflinn var kominn niður í 50 þús. tonn árið 1969 og varð eftir það svipaður næstu áratugina. Útflutningsverðmæti fiskimjöls og lýsis féll úr 8,5% af landsframleiðslu í 2-3% af landsframleiðslu frá og með árinu 1968 (mynd 4). Þessu fylgdi óhjákvæmilega samdráttur í efnahagslífinu og minnkaði landsframleiðslan um 6,7% samtals árin 1967 og 1968. Samdrættinum fylgdi áður óþekkt atvinnuleysi sem náði hámarki árið 1969, 2,5% af mannafla, en hjaðnaði hratt í fyrra horf, u.þ.b. 0,5% (sjá mynd 6). Svartsýni var þó ríkjandi því brottflutningur frá landinu, sem hafði verið óverulegur fram til ársins 1968, jókst mikið á árunum 1968-1970 (sjá mynd 7). Þessi þrjú ár flutti 1,7% þjóðarinnar af landi brott, eða 3.300 manns.

Kröftugt vaxtarskeið í kjölfar síldarkreppunnar – ný útflutningsgrein

Árið 1969 hófst hagvöxtur á ný. Árið 1970 var landsframleiðslan orðin hærri en hún varð hæst árið 1966 og árið 1971 var landsframleiðsla á mann orðin 10% hærri en árið 1966. Að baki viðsnúningnum lágu stórauðnar útflutningstekjur af frystum botnfiskafurðum og kröftug ný útflutningsgrein, álframleiðsla frá iðjuverinu í Straumsvík.

Miðstýrt haftasamfélag

Á þessum árum héldu stjórnvöld fast um alla þætti efnahagslífsins. Þau ákváðu alla vexti, gengi krónunnar, stjórnðu verðlagi með verðlagshöftum á fyrirtæki og stjórnðu innflutningi með höftum til að gæta þess að þjóðin ætti nægan gjaldeyri til að greiða fyrir innflutning. Í slíkri stefnu felst að margar krónur geta verið í landinu en vörur skortir til að kaupa fyrir þær. Þetta fyrirkomulag var sambærilegt við ástandið sem ríkti í A-Evrópu og Sovétríkjunum á þeim tíma. Eina verðið í landinu sem lék lausum hala var kaupgjaldið. Það hækkaði bæði með lögum sem Alþingi hafði sett um vísitölubindingu launa og frjálsum samningum milli stéttarféлага og samtaka atvinnurekenda.

Gengisfellingarnar 1968 og 1969

Stjórnvöld höfðu haldið gengi krónunnar óbreyttu frá árinu 1962 fram að síldarkreppunni sem hófst 1967. Á tímabilinu 1962-1967 hækkaði innlent verðlag um 65% og raungengi krónunnar, þ.e. innlent verðlag umfram verðlag erlendis í sama gjaldmiðli, um 31% (sjá mynd 8). Samkeppnisstaða atvinnulífsins hafði þannig versnað verulega í aðdraganda kreppunnar og það var illa búið undir áföll. Á fyrri hluta ársins 1968 var gengið fellt þannig að verð bandaríkjadollars hækkaði um 33% og sterlingspunds um 14%. En það dugði ekki til að skapa útflutningsatvinnuvegunum rekstrargrundvöll og ári síðar var gengið fellt á ný og hækkaði verð þessara gjaldmiðla um 54%. Á rúm ári, frá árslokum 1967 til ársbyrjunar 1969, nam verðhækkun dollars 93% og punds 71%.

Vísitölubinding launa

Laun á Íslandi voru meira og minna tengd verðbólgu, sem mæld var með vísitölu framfærslukostnaðar, frá tímum seinni heimstyrjaldarinnar þar til vísitölubinding launa var afnumin með lögum árið 1983. Vísitölubinding launa var ákveðin af Alþingi sem setti fjölda laga um það hvernig laun skyldu breytast. Svonefnd Kauplagnesnefnd starfaði á vegum stjórnvalda og reiknaði kaupgjaldsvísitölu sem hækkaði laun vegna verðbólgu á þriggja mánaða fresti; mánuðina mars, júní, september og desember. Árið 1968 færðist þessi lögbundna vísitölubinding launa inn í kjarasamninga stéttarfélag og samtaka vinnuveitenda, en þar með lauk ekki afskiptum stjórnvalda af vísitöluhækkunum, því þau áttu ítrekað eftir að hlutast til um þær næsta áratuginn.

Stjórnarsáttmálinn í júlí 1971

Í kjölfar Alþingiskosninga árið 1971 var mynduð ríkisstjórn þriggja flokka undir forystu Ólafs Jóhannessonar. Í málefna­samningnum var ítarlegur kafli um kjaramál. Hann hófst á því að ríkisstjórnin sagðist „leitast við að tryggja, að hækkun verðlags hér á landi verði ekki meiri en í helztu nágranna- og viðskiptalöndum.“ Í því skyni myndi hún beita „ströngu verðlagseftirliti“ og „ekki beita gengislækkun gegn þeim vanda, sem við er að glíma í efnahagsmálum, en halda áfram verðstöðvun, þar til nýjar ráðstafanir til að hamla gegn óeðlilegri verðlagsþróun verða gerðar.“ Þá var ákveðið að vinnuvikan yrði stytta um 4 stundir án breytinga á mánaðarlaunum, orlof lengt og laun hækkuð með enn frekari vísitölubótum á laun. Þá áformaði ríkisstjórnin „að auka í áföngum kaupmátt launafólks, bænda og annars láglaunafólks um 20% á næstu tveimur árum“.

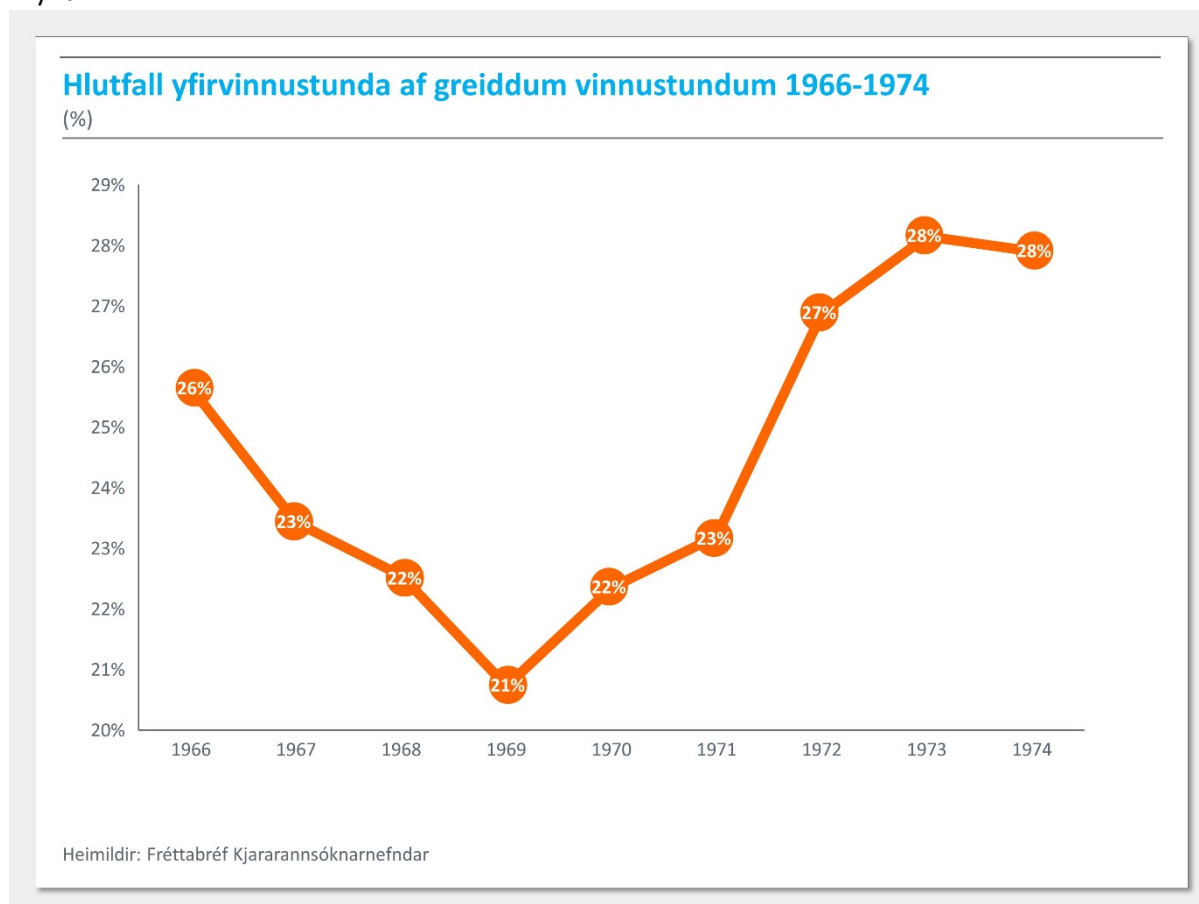
Lögin um 40 stunda vinnuviku

Lög nr. 88/1971 voru samþykkt á Alþingi 17. desember 1971 og tóku gildi tveim vikum síðar, þann 1. janúar 1972. Meginefni laganna var að stytta vikulegan dagvinnutíma úr 44 stundum í 40 án skerðingar á mánaðarlaunum. Dagvinnustundir á virkum dögum skyldu vera átta og frávik frá því einungis heimil með kjarasamningi. Lögin heimila þó að samið sé um vaktavinnu í kjarasamningum. Matarhlé skyldu vera 30 mínútur að lágmarki. Umsamin kaffihlé skyldu teljast til vinnutíma. Frídagar væru helgidagar þjóðkirkjunnar, 1. maí, 17. júní og aðfanga- og gamlársdagur eftir hádegi. Lögin breyttu þannig öllum ákvæðum kjarasamninga um vinnutíma og settu vinnutíma þröngar skorður. Með þessum lögum voru kjarasamningar gerðir mjög ósveigjanlegir og illa til þess fallna að koma til móts við mismunandi þarfir starfsfólks og fyrirtækja. Nú á dögum þykir eðlilegt að aðilar kjarasamninga hafi einir það hlutverk að fjalla um og axla ábyrgð á vinnutímaákvæðum þeirra í samræmi við þarfir beggja aðila, sem augljóslega taka breytingum með tímanum.

Fækkun dagvinnutíma en fjölgun yfirvinnutíma

Kjararannsóknarnefnd, sem laut stjórn samtaka launafólks og atvinnurekenda á almennum vinnumarkaði, birti upplýsingar um vinnutíma verkafólks og iðnaðarmanna frá árinu 1964. Þær voru á því formi að sýna hlutfallslega skiptingu vinnutímans á dagvinnustundir og yfirvinnustundir, sbr. meðfylgjandi línurit.

Mynd 2.



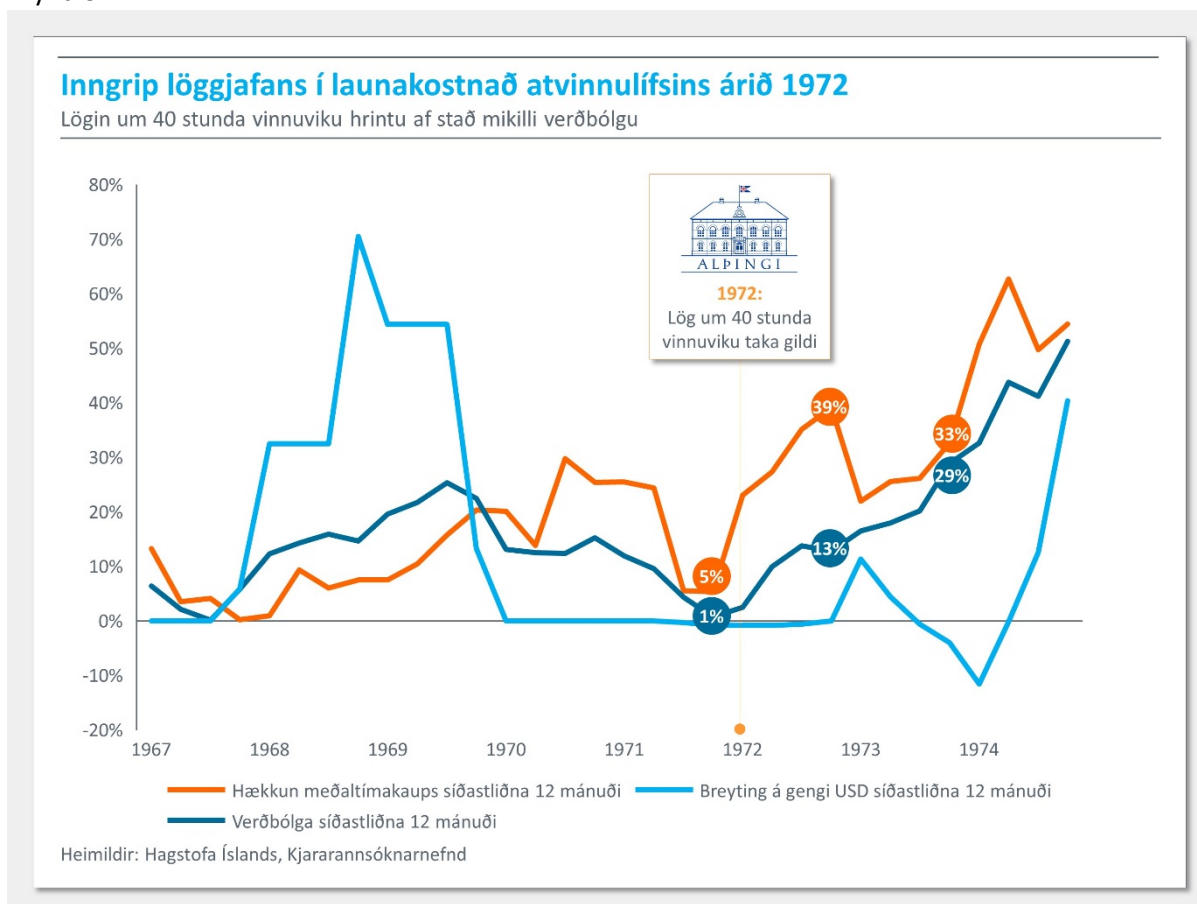
Lög 88/1972 stytta vissulega dagvinnustundir fullvinnandi fólks um fjórar stundir á viku en áhrif þeirra á yfirvinnu voru mikil og varanleg. Línuritið sýnir skýrt að áhrif laganna juku verulega hlutfall yfirvinnustunda af öllum greiddum vinnustundum. Hlutfall yfirvinnustunda jókst úr 23% í 27% á milli árána 1971 og 1972 og hlutfall yfirvinnugreiðslna af tekjum verkafólks og iðnaðarmanna jókst úr 32% í 37%. Ætla má að áhrif breyttrar samsetningar greiddra vinnustunda, þ.e. aukinn hlutur yfirvinnugreiðslna, hafi aukið launakostnað atvinnulífsins um 3,5% til viðbótar við þau 10% sem löggin hækkuðu tímakaup í landinu.

Hvernig fer verðbólga úr 1% í 30% á tveimur árum?

Eftir að áhrif gengisfellinganna 1967 og 1968 á verðlag fjöruðu út hjaðnaði verðbólgan hratt á árunum 1970 og 1971. Verðbólgan komst undir 10% um mitt ár 1971 og var komin í 1% í árslok. Gengi krónunnar var stöðugt og launabreytingar hóflegar á þeirra tíma mælikvarða, eða 5-6% síðari hluta ársins 1971. Þá kom skellurinn, lög nr. 88/1971 um 40 stunda vinnuviku, sem hækkaði tímakaup um 10% frá 1. janúar 1972 með þeim afleiðingum að meðaltímakaup hækkaði um 15% milli 4. ársfjórðungs 1971 og 1. ársfjórðungs 1972, samkvæmt mælingum Kjararannsóknarnefndar. Kostnaður atvinnulífsins jókst ekki einvörðungu vegna taxtahækkunarinnar heldur einnig vegna aukins hlutar yfirvinnu í launagreiðslum. Hækkun launakostnaðar af þeirri stærðargráðu hlaut að hafa veruleg áhrif á verð vöru og þjónustu enda hækkaði innlent verðlag um 15% milli framangreindra ársfjórðunga, þrátt fyrir verðlagshöft stjórnvalda.

Vísitölubinding launa, sem stjórnvöld höfðu upphaflega komið á og viðhaldið um áratugaskeið, sá síðan um eftirleikinn. Í mars og júní 1972 hækkuðu vísitölubætur á laun um 1% og 7% og síðan um 6%, 5%, 7% og 7% í mars, júní, september og desember 1973. Íslendingar voru komnir í fullkominn launa- og verðbólguþrá. Í árslok 1973 var verðbólgan komin í 30%.

Mynd 3.



Óumflýjanleg leiðrétting á gengi krónunnar

Árið 1971 varð verðbólga svipuð á Íslandi og í viðskiptalöndunum, eða 6% á Íslandi samanborið við 5% að meðaltali í OECD-ríkjunum. Árið 1972 var verðbólgan orðin tvöfalt meiri á Íslandi en í OECD-ríkjunum og þreföld árið 1973, þrátt fyrir óbreytt gengi krónunnar þessi ár. Í kjölfar olíukreppunnar náði alþjóðleg verðbólga sögulegu hámarki í 14% árið 1974 en hún var rúm 40% það ár á Íslandi og fór hækkandi. Tímabil fasts gengis krónunnar var liðið og mikið fall hennar óumflýjanlegt. Meginástæða falls krónunnar var ekki olíukreppan heldur höfðu innlendir kostnaðarhækkanir kipt stöðunum undan því.

	Verðbólga á Íslandi	Verðbólga erlendis	Breyting á gengi USD	Hækkun tímakaups
1971	6%	5%	0%	14%
1972	10%	5%	0%	31%
1973	22%	8%	3%	27%
1974	43%	14%	11%	55%

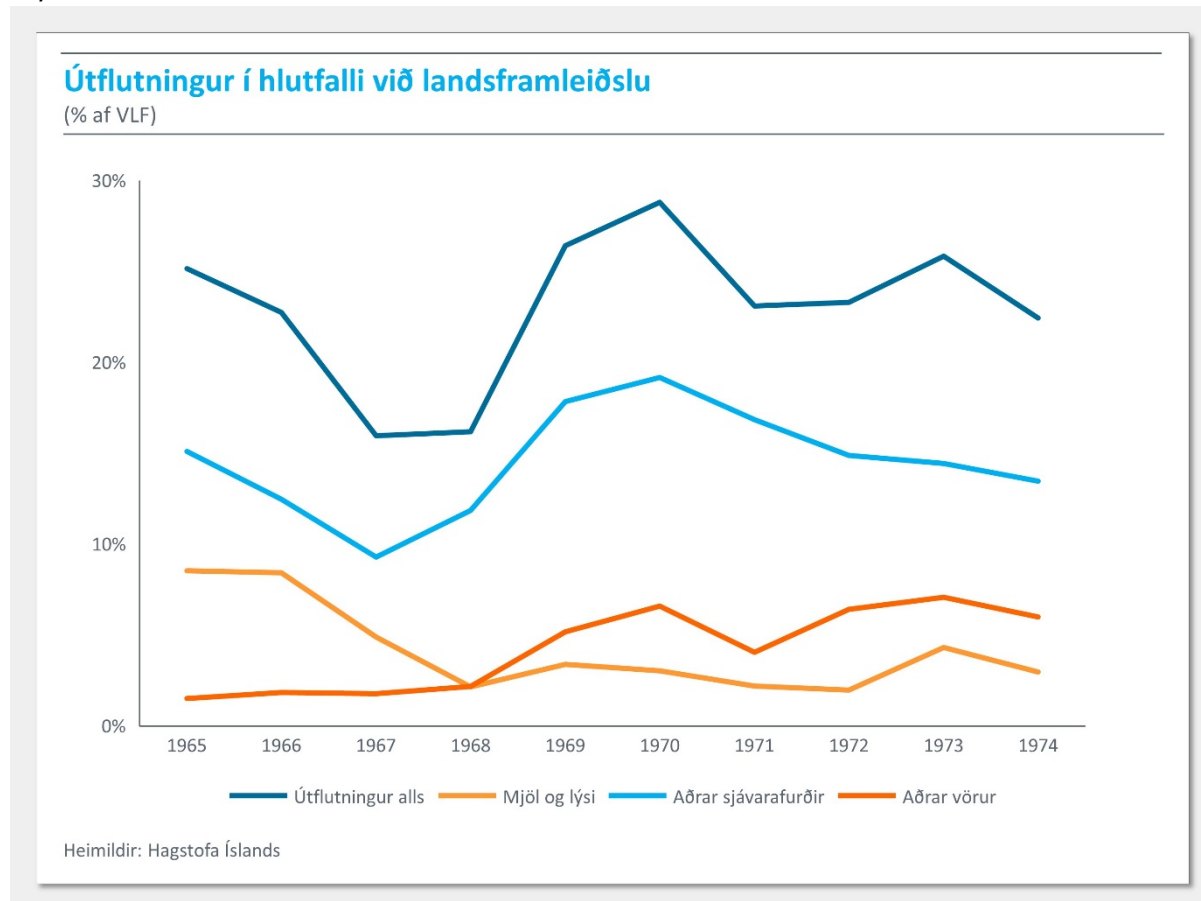
Heimild: Hagstofa Íslands, OECD, Kjararannsóknarnefnd

Bitur reynsla af íhlutun stjórnvalda af kjarasamningum

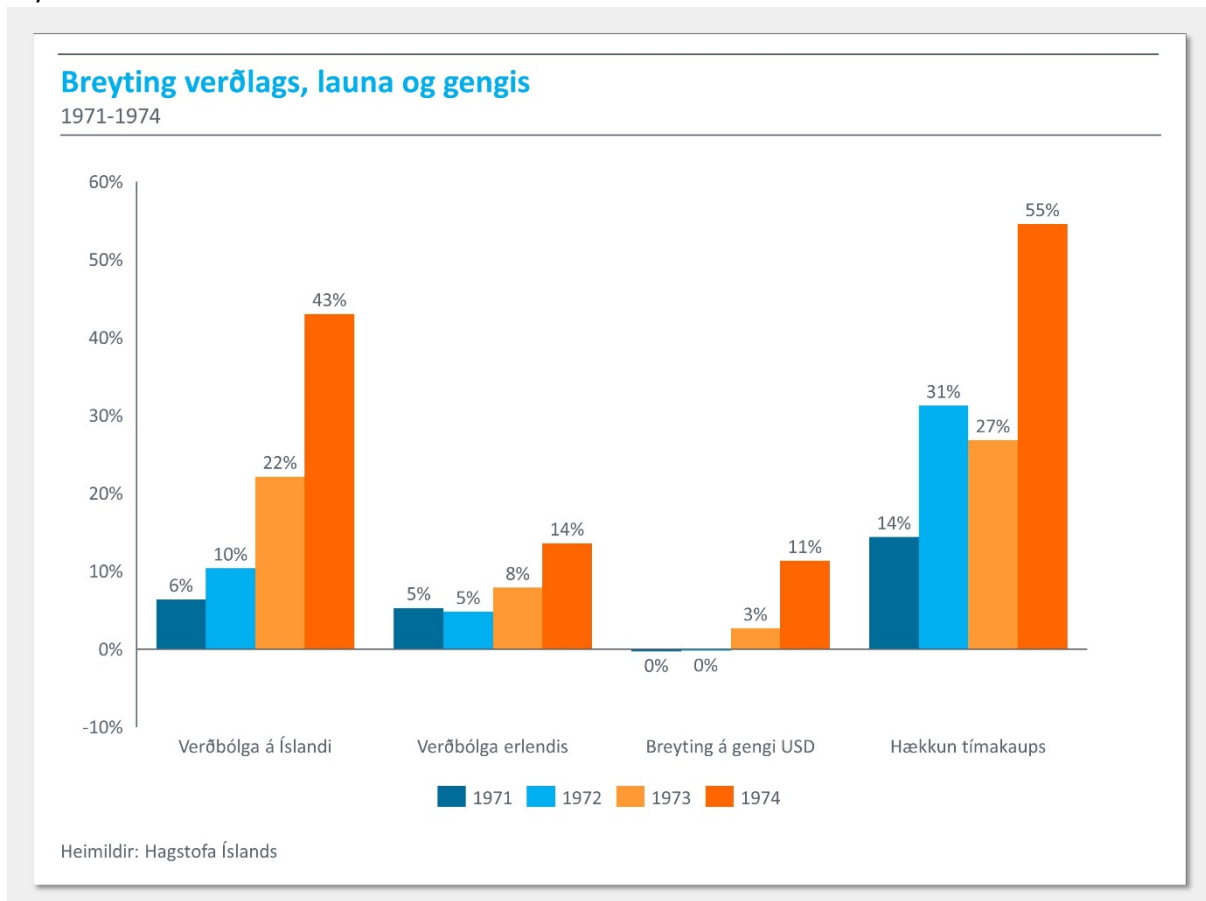
Bein íhlutun stjórnvalda í kjarasamninga var regla fremur en undantekning á síðustu öld, allt fram að kaflaskiptunum sem áttu sér stað í lok níunda áratugarins. Segja mætti að eitt meginéinkenni íslenska kjarasamningalíkansins á síðari hluta síðustu aldar hafi verið mikil og stöðug íhlutun stjórnvalda í kjarasamninga. Íhlutanirnar fólust gjarnan í lögfestingu breytinga á kjarasamningum sem ekki náðust fram í frjálsum samningum milli aðila á vinnumarkaði. Vinnutímastytting með lögunum um 40 stunda vinnuviku er eitt fjölmargra dæma. Óháð göfugum markmiðum velmeinandi stjórnámálanna eru

íhlutanir í kjarasamninga, sem ekki eru byggðar á efnahagslegu mati á svigrúmi atvinnulífsins til að taka á sig aukinn launakostnað, dæmdar til að valda miklum hremmingum og stuðla að óábyrgu atferli og ákvörðunum. Reynsla síðustu aldar af pólitískri íhlutun í frjálsa kjarasamninga á vinnumarkaði var skelfileg fyrir íbúa landsins, launafólk og atvinnulíf, sem þurftu áratugum saman að búa við margfalt meiri verðbólgu og víðtækari höft en í öðrum vestrænum ríkjum.

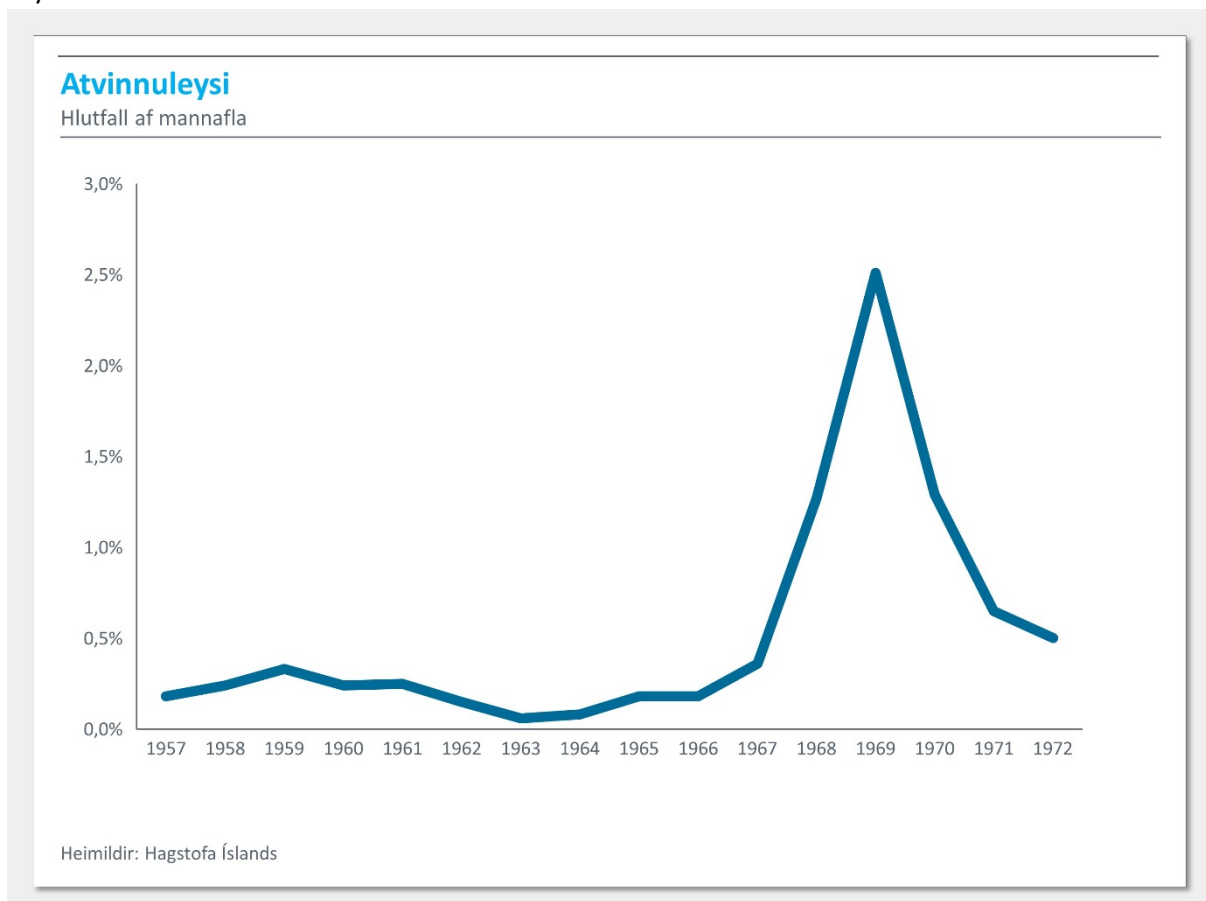
Mynd 4.



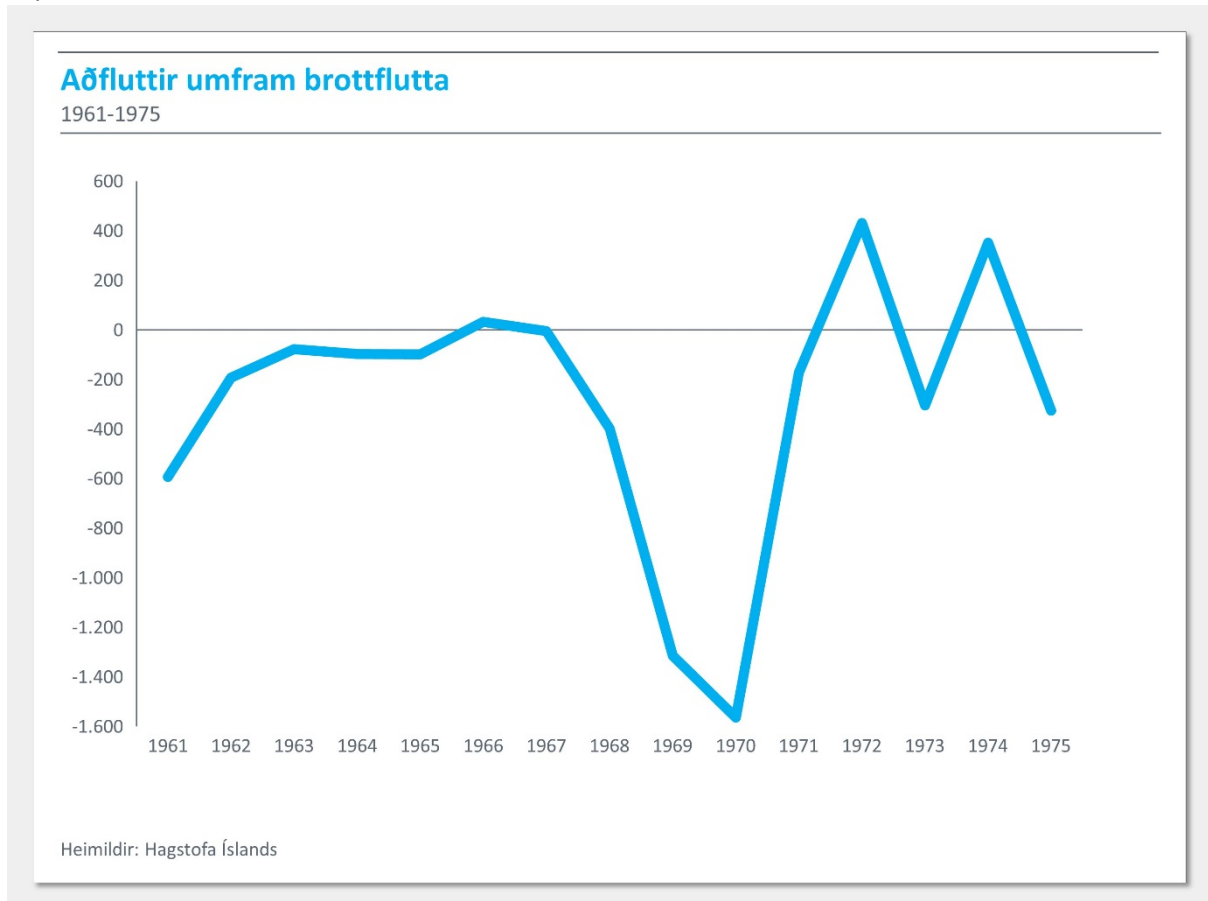
Mynd 5.



Mynd 6.



Mynd 7.



Mynd 8.

