

Ásgeir Jónsson

Um þjóðaríprótt Íslendinga - höfrungahlaupið



Notkun á hugtakinu um höfrungahlaup fjallar um það hvernig mismunandi stéttir eða starfsgreinar berja fram „launaleiðréttingar“ til skiptis án tillits til efnahagslegra aðstæðna.

Þann 2. janúar árið 1941 boðuðu átta verkalyðsfélög verkfall. Þau voru Dagsbrún, Hið íslenska Prentarafélag, Bókbindarafélagið, lðja, Félag verksmiðjufólks, Félag járníðnaðarmanna, Bakararveinafélagið, Sveinafélag húsgagnasmiða og síðustu Félag íslenzkra hljóðfærleikara. Á forsiðu Þjóðviljans á gamlársgangi árið 1940 var verkfallið útskýrt með eftirfarandi hætti:

„Atvinnurekendur hafa enn ekki gengið að kröfum Dagsbrúnar og annarra verkalyðsfélaga, veldur því illvilji stórum atvinnurekendanna, sem vilja beygja verkamenn undir ofríki sitt og arðrán“.¹

Af efnahagssumræðum á þessum tíma má ráða að rót verkfallanna hafi annars vegar verið mikil verðbólga eða dýrtíð, eins það var þá kallað, vegna vöruskorts er fylgdi heimsstyrjöldinni. Verkalýðsfélögin vildu þess vegna fá „dýrtíðaruppbót“. Hins vegar virðist sem „Bretavinnan“ hafði komið íslenskum vinnumarkaði í uppnám. Ísland hafði þá vorið áður verið hernumið af Bretum og þeim lá á að koma upp varnarkjörum. Til þess þurftu þeir íslenskt vinnuafli og voru tilbúnir að borga vel. Það hafði síðan smitast út og orðið ný viðmiðun fyrir launakröfur annarra íslenska launþega.

Tveimur dögum seinna, þann 4. janúar 1941, skrifaði ungur hagfræðingur, Ólafur Björnsson, grein í *Morgunblaðið* er bar yfirskriftina *Kaupgjaldssamningarnir og dýrtíðin*. Þar segir Ólafur:

„Það þarf því ekki spámann til þess að sjá fyrir afleiðingar þeirrar stefnu í kaupgjaldsmálum sem nú virðast ætla að verða ofan á. Hinn takmarkaði innflutningur, jafnframt síaukinni kaupgetu og hömlum á álagningu vara, hlýtur óhjákvæmilega að draga í kjölfar sitt nokkuð sem ekki verður umflúið þó kaupgjald fari hækkandi í hlutfalli við dýrtíðina og meira til, og verður öllu tilfinnanlegra en dýrtíðin, nefnilega stórfeldan vöruskort í landinu. Það ætti engum að koma á óvart, þó svo færi að óbreyttu ástandi, er líða tæki á árið, að sjá mætti biðraðir fyrir utan fleiri búðardyr...“²

Allt gekk þetta eftir eins og Ólafur hafði spáð. Verkalýðsfélögin fengu umbeðnar launahækkanir og meira í viðbót í ýmsum öðrum vinnustöðvunum sem fylgdu í kjölfarið.

Þessar hækkanir komu hins vegar strax fram með hækkun verðlags og auknum vöruskorti enda voru allir flutningar til landsins takmarkaðir vegna stríðsins. Þetta var þó aðeins upphafið að mjög löngum leik sem gjarnan er nú vísað til sem *höfrungahlaups*, það er hvernig mismunandi stéttir eða starfsgreinar berja fram „launaleiðréttingar“ til skiptis án tillits til efnahagslegra aðstæðna.

Þannig markar 2. janúar 1941 söguleg tímamót í Íslandssögunni. Eftir þennan dag fá nafnlaunahækkanir sitt eigið líf – ef svo má segja – og losna frá eðlilegum viðmiðum um framleiðni og vöxt raunlauna. Svo má segja að hið íslenska lýðveldi hafi fengið höfrungahlaupið í vöggugjöf. Þessi þjóðaríþrótt hefur síðan verið ein helsta rótin að verðbólgu og gengisóstöðugleika sem mjög hefur mótað íslensk efnahagsmál. Nú, 77 árum síðar, eru Íslendingar enn við sama heygarðshornið.

Hafta-höfrungahlaupið

Á Íslandi var lengi vel nokkuð þverpólitísk samstaða um að halda genginu stöðugu – jafnvel þó það þó það væri með aðstoð hafta.

Við upphaf Kreppunnar miklu árið 1930 hafði eini einkabanki landsins – Íslandsbanki – orðið gjaldþrota. Þessir atburðir voru á þeim tíma kallaðir „bankahrun“ og í kjölfar þeirra tók fjármagn að streyma úr landi á sama tíma og fiskverð lækkaði verulega á alþjóðamörkuðum. Landsbankinn var þá seðlabanki landsins og hafði hvorki gjaldeyrisforða né lánstraust erlendis til þess að geta stutt krónuna á gjaldeyrismarkaði í kjölfar mikils útflæðis á greiðslujöfnuði. Landið var með fastgengi við breska pundið og það kom ekki til greina að leyfa krónunni að falla. Haustið 1931 bar Landsbankinn upp þá beiðni við Alþingi að taka upp gjaldeyrishöft, sem var veitt. Hins vegar varð haftasetningin aðeins skammgóður vermir fyrir Ísland.

Hin raunverulega undirstaða kaupmáttar er aukin framleiðni – það hvað hver vinnustund skilar miklu verðmæti. Að baki framleiðninni eru síðan tæknibreytingar. Þegar litið er til lengri tíma er hægt að búast við 1–3% framleiðniaukningu á ári og það er sú prósentatali sem kaupmáttur getur vaxið um að meðaltali. Hækkun nafnlauna umfram framleiðni er í raun ófjármögðuð launahækkun er veldur í fyrsta lagi verðbólgu og í öðru lagi hækkun á raungengi krónunnar. Hærra raungengi rýrir samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og dregur þannig úr útflutningi ásamt því að hvetja til innflutnings. Afleiðingin er viðskiptahalli. Viðskiptahallinn verður að fjármagna með erlendu fjármagni – en það getur aðeins gerst í takmarkaðan tíma. Fyrr eða síðar mun efnahagslífið komast í greiðsluþrot nema þá aðeins að innflutningur sé haldið í skefjum með höftum eða tollum, þá eða raungengið sé leiðrétt með gengisfellingu.

Árin eftir stríðslok voru tímabil gríðarlegar vígreifar stéttabárðu sem skilaði miklum nafnlaunahækkunum. Það er þá sem víxlhækkun launa, verðlags og herðingu hafta hófst af fullum krafti. En höftin voru sett til þess að koma í veg fyrir að aukinn kaupmáttur brytist út sem innflutningur er kæmi fram með viðskiptahalla. Þetta var því eins konar hafta-höfrungahlaup. Þannig varð hin harða kjarabaráttu til þess að innflutningshöftin reyrdust þéttar og þéttar að íslensku efnahagslífi með hverju árinu sem leið. Ísland varð ein ríkasta þjóð Evrópu ef litið var til launastigs, en vegna gjaldeyris-korts gat þessi ríka þjóð þó ekki flutt inn ávexti nema aðeins fyrir jólin og fólk fékk úthlutað skömmtunarseðla til þess að kaupa nauðsynjavörur. Þessum tíma er raunar mjög vel lýst í bók Jakobs F. Ásgeirssonar, *Þjóð í hafti*, sem gefin var út árið 2005.

Tímasprengja viðreisnarstjórnarinnar

Með valdatöku Viðreisnarstjórnarinnar árið 1960 var gengið fellt samhliða því sem tollar voru felldir niður til þess að ná eðlilegu jafnvægi í utanríkisviðskiptum. Viðreisnarstjórninni var einnig mikið í mun að ná sátt á vinnumarkaði og stöðva höfrungahlaupið – og varð nokkuð ágengt í því efni. Í heildarkjarasamningum vorið 1964 var vinnuvikan til að mynda stytta, orlofið lengt og greiðslur fyrir eftirvinnu hækkaðar. Síðar komu aðrar félagslegar umbætur er núverandi lífeyriskerfi var komið á fót og gert var átak í húsnæðismálum sem Breiðholtið ber vitni um. En samningarnir 1964 gerðu einnig ráð fyrir verðtryggingu launa. Með þeirri aðgerð ætlaði stjórnin sér að koma böndum á verðbólgu þar sem verkalýðsfélögin þyrftu þá ekki að heimta miklar nafnlaunahækkunir af ótta við verðbólgu heldur yrði kaupmáttur tryggður. Með þetta að veganesti var ákveðið að hækka ekki nafnlaun þetta ár.

Þessi tilraun til þjóðarsáttar átti þó eftir að draga langan slóða á eftir sér þar sem verðtrygging launa getur ekki farið saman með sveigjanlegu nafngengi. Tilgangur gengislækkana er að lækka raungengi og raunlaun. Ef laun eru verðtryggð munu þau hækka sjálfkrafa um leið og gengið er fellt og alda víxlverkana kemst af stað þar sem verðlag hækkar og gengið lækkar til skiptis. Þetta átti brátt eftir að sýna sig í verki. Eftir fall Viðreisnarstjórnarinnar árið 1971 hófst höfrungahlaupið á nýjan leik með víxlhækkun launa og verðlags og gengisfellinga. Þjóðarsáttin frá Viðreisnarárunum varð því að sprengiefni um leið og verðbólgan fór af stað á áttunda áratugnum.

Verðbólgan – hinn félagslegi gerðardómur

Árið 1980 flutti Jónas Haralz, þá bankastjóri Landsbankans, erindi hjá Félagi viðskiptafræðinga og hagfræðinga um ástæður þess af hverju Ísland væri svona mikið verðbólgu-land. Hann taldi verðbólguna einkum eiga sér tvær rætur; annars vegar skýrast af sveiflum í sjávarútvegi sem reglulega kölluðu á gengisfellingar og hins vegar af deilum um skiptingu þjóðarkökunnar þar sem verðbólgan væri „eins konar gerðardómur í félagslegri togstreitu“.

Jónas vísaði þannig til þess að markmið kjarasamninga hefði löngum verið það að viðhalda launabili á milli stétta. Og þar sem stéttirnar væru yfirleitt ekki sammála um hvað launabilið ætti að vera yrðu samningarnir að ek. höfrungahlaupi þar sem stéttirnar skiptust á um að berjast fram „launaleiðréttingar“.

Afleiðing þessarar togstreitu birtist síðan með miklum nafnlaunahækkunum, langt umfram greiðslugetu atvinnulífsins sem hagkerfið hlaut að létta sér með verðbólgu

Hækkun nafnlauna umfram framleiðni er í raun ófjármögnuð launahækkun er veldur í fyrsta lagi verðbólgu og í öðru lagi hækkun á raungengi krónunnar.

og lækkun raunlauna – oft eftir mikla lækkun gengisins. (Fyrirlesturinn birtist síðar sem kafli með titlinum Í ljósi reynslunnar í greinasafni Jónasar „*Velferðaríki á villigötum*“.)

Á þeim tíma sem Jónas flutti fyrirlesturinn, árið 1980, voru höfrungahlaupin komin í slíkar ófærur að verðbólga hljóp á 50-80% með víxlverkun launa, verðlags og gengis. Um síðir var brugðist við þessu með þjóðarsátt árið 1990. Grundvöllur þeirrar sáttar var að allar starfsséttir skyldu fá sömu kauphækkanir og að verðbólguþáttur yrðu lagðar til grundvallar kaupmáttarmarkmiðum. Til þess að áréttta þetta markmið um launajöfnuð voru kjarasamningar háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna (sem gerði ráð fyrir meiri kauphækkunum og ýmsu öðru) afnumdir með lögum við dýnandi lófatak annarra stéttarféлага.

Með þessari lagasetningu voru launahlutföllin fest niður á Íslandi og höfrungahlaupið hætti. Ári fyrr, eða 1989, höfðu íslensk stjórnvöld tekið upp fastgengisstefnu og sú stefna ásamt þjóðarsáttinni tók verðbólgu niður úr 21% árið 1988 í 3,7% árið 1992.

Ef Jónas Haralz hefur rétt fyrir sér er það stéttaspenna sem er hin upprunalega orsök höfrungahlaupsins og þeirrar miklu verðbólgu sem hefur verið viðvarandi frá stríðslokum – eða sú staðreynd að Íslendingar séu einfaldlega ekki sammála um hvert launabilið eigi að vera á milli hinna ýmsu þjóðfélagshópa. Svo sem á milli verkafólks og háskólamenntaðra starfsmanna, á milli flugþjóna eða þjóna á landi niðri, á milli kennara og verslunarfólks, á milli alþingismanna og öryrkja, á milli biskups Íslands og venjulegs launafólks. Um þetta ríkið ekki sátt héraðs – öfugt við það sem að megin stofni gerist hjá öðrum norrænum þjóðum.

Sömu laun fyrir alla

Íslendingar hafa alltaf haft mjög sterkar skoðanir á jöfnuði og þá einkum að tekjum sé jafnt skipt. Þannig gat ekki skapast friður á vinnumarkaði fyrr en þjóðarsáttin hafði neglt niður nokkuð jöfn laun fyrir alla og síðan sömu hækkunir í framhaldi. Hins vegar hefur mikið vatn runnið til sjávar síðan. Íslenskt atvinnulíf er nú gerólikt því sem þekktist árið 1990. Staðreyndin er einfaldlega sú að á síðustu áratugum hafa laun háskólamenntaðs fólks hækkað langt umfram laun fólks í verkastétt á Vesturlöndum, bæði vegna alþjóðavæðinga og tæknibreytinga. Það hefur síðan leitt til sívaxandi óánægju meðal almennings og unnið upp frjóan jarðveg fyrir populistu. Ísland er hér vitaskuld ekki undanskilið enda hluti af hinum evrópska vinnumarkaði.

Íslenska launamódelið er hins vegar að verða fyrir sívaxandi þrýstingi að utan – frá hinum evrópska vinnumarkaði. Há laun ófaglærðra draga nú að sér vinnuafli í stríðum straumum frá A-Evrópu en starfasköpunin hefur samt sem áður verið svo ör að þessi þróun hefur ekki skapað sömu þjóðfélagsspennu og víða annars staðar – hvað sem síðar gerist. Á sama tíma eru há laun erlendis að toga í menntað fólk héraðs. Það sést m.a. af því að töluverður straumur er af ungu fólki úr landi þrátt fyrir mikinn efnahagslegan uppgang – hagarnir eru einfaldlega grænni ytra. Þá eru sérfræðistéttir héraðs í auknum mæli farnar að miða sig við starfssystkini sín erlendis sem hefur slegið mun harðari tón í kjarabaráttu þeirra. Gríðarlega sterkir kraftar vinna nú að því að teygja út launabilið – líkt og annars staðar á Vesturlöndum.

Hin raunverulega undirstaða kaupmáttar er aukin framleiðni – það hvað hver vinnustund skilar miklu verðmæti. Þegar litið er til lengri tíma er hægt að búast við 1-3% framleiðniaukningu á ári og það er sú prósentu sem kaupmáttur getur vaxið um að meðaltali.

Uppgangur ferðaþjónustu sem hefur skapað gríðarlega eftirspurn eftir ófaglærðu vinnuafla hefur að vísu stuðlað að auknum launajöfnuði en án þess þó að breyta heildar-myndinni. Þannig eru nú komnir miklir brestir í þau launahlutföll sem voru innbyggð í þjóðarsáttina og í því framhaldi mátti búast við auknum launametingi og stéttaátökum á vinnumarkaði.

Það er með góðum rökum hægt að halda því fram að jafnlaunastefna þjóðarsáttarinnar vinni gegn hagvexti og framleiðni í landinu þar sem fjárhagslegur ábati af menntun er of lítill. Þar fyrir utan er það eitt helsta markmið skatta- og bótakerfisins að jafna ráðstöfunar-tekjurnar enn frekar. Raunar má segja að hin íslenska millistéttin sé föst í launagildru og jafnvel þó fólk reyni að auka tekjur sínar með því að vinna meira veldur samspil bóta og skatta því að raunverulegar ráðstöfunartekjur standa í stað. Það eru að vísu takmörk fyrir því hvað er hægt að festa niður laun í frjálsum hagkerfi með miðstýrðum kjarasamningum – mörg einkafyrirtæki fara framhjá þessu með yfirborgunum, aukagreiðslum, bónusum og svo framvegis, sem eru eins og eitur í beinum almennra verkalýðsfélaga, en það er önnur saga.

Að endurstilla klukkuna

Í frægri ritgerð frá árinu 1953 er ber heitið „*The Case for Flexible Exchange Rate*“ líkti Milton Friedman gengisbreytingum við árstíðabundna breytingu klukkunnar, er tíðkast í mörgum löndum, þar sem tímanum er flýtt eða seinkað um klukkutíma til þess að samhæfa vinnutíma fólks að gangi sólarinnar. Þannig er hægt að líta á sveigjanlegt gengi sem samhæfingartæki til þess að bregðast við niðursveiflu og efnahagsáföllum með því að lækka laun allra í einu vetfangi án þess að breyta launahlutföllum.

Staðreyndin er nefnilega sú að flestar nafnstærðir sem tengjast heimilum landsins eiga erfitt með að lækka nema með töluverðum harmkvælum. Það er bæði tafsamt verk og erfitt fyrir einstök fyrirtæki, og jafnvel atvinnugreinar, að semja um beinar launalækkanir nema þá í algerrí neyð. Þess vegna velja fyrirtæki gjarnan þá leið að spara launakostnað með því að segja upp fólki og draga úr framleiðslu í stað þess að lækka laun. Þannig eru þau örugg um að halda besta fólkinu ánægðu í starfi í stað þess að hætta á það að starfsmenn bregðist við lægri launum með því að slá slöku við eða leggja inn umsóknir á öðrum stöðum.

Það er því ljóst að höfrungahlaup og lotu-græðgi í launahækkunum hlýtur að kalla á sjálfstæða mynt til þess að geta endurstíllt launin í landinu reglulega. Með góðum rökum er þó hægt að halda fram að orsaka-samhengið sé öfugt. Nálgun Íslendinga í kjaraviðræðum helgist af því að gengið er einmitt sveigjanlegt og geti gefið eftir ef þörf krefur. Þegar litið er til sögu Íslands er auðvelt að tengja hið frábæra sveigjanlega gengi við agaleysi og óstöðugleika, sem hefur svo gegnsýrt þjóðarbúskapinn. Einnig væri hægt að rita langt mál um það hvernig verðbólga veldur bæði sóun og færir verðmæti til í efnahagslífnu. Veikur og óstöðugur gjaldmiðill veldur einnig háu vaxtastig og svo mætti áfram telja. Niðurstaðan er samt sú að krónan og vinnumarkaðurinn passa saman líkt og flis við rass.

Stéttasátt er undirstaða verðstöðugleika

Kjarasamningar og kjaraumræða síðustu ára bera vott um sívaxandi spennu á milli starfsstétta þar sem stóru verkalýðsfélögin eru einbeitt í því að halda í þann launastrúktur sem þjóðarsáttin festi niður. Aftur á móti eru æ fleiri faghópar háskólamenntaðra staðráðnir í því að brjótast út úr þessum viðjum.

Þessi spenna hefur þegar kallað fram gríðarlega miklar launahækkningar á almennum vinnumarkaði árið 2015 sem sigldu í kjölfar kjarasamninga heilbrigðisstarfsfólks, kennara og fleiri stétta. Sama virðist ætla að gerast í komandi kjarasamningum þar sem hin almennu verkalýðsfélög hafa tekið launaúrskurði Kjararáðs sem fyrirmynd. Fólk getur haft ólíkar skoðanir á því hvað þingmenn eigi að fá í laun – en það eru í sjálfu sér engin hagfræðileg rök fyrir því að fólk í öðrum stéttum eigi rétt á því að fá sömu launahækkningar og þau sem sitja á löggjafarþingi landsins. En það virðist vera aukaatriði. Á sama tíma virðist sem þau hagfræðihugtök sem raunverulega skipta máli fyrir langtímakaupmátt á almennum vinnumarkaði, s.s. tekjur fyrirtækja og framleiðni á vinnustund, virðast ekki tekin til greina í kjaraumræðunni.

Lág verðbólga á Íslandi verður aðeins tryggð til langframa með einhvers konar stéttasátt um launaávarðanir – þar sem stöðugleiki á vinnumarkaði er undirstaða verðstöðugleika. Hér væri hægt að horfa til Norðurlandanna þar sem mjög svipuð viðmið ríkja gagnvart velferð og jöfnuði – og fyrst þeim heppnaðist að ná stéttasátt um ákveðið launabil ætti slíkt einnig að vera gerlegt hérlendis. Hvað varðar framkvæmdina sjálfa við gerð kjarasamninga stingur það einkum í augu hvað eftirfylgnin hefur verið slök – það er að ákveðnum hópum sem hafa staðið utan heildarkjarasamninga hefur síðan heppnast að þvinga fram mun hærri launahækkningar en hið „stóra“ samkomulag gerði ráð fyrir. Sérstaklega berast böndin að hinu opinbera hvað þetta snertir.

Það er þó án efa mjög viðurhlutamikið verkefni að ætla að koma á stéttasátt á Íslandi. Íslendingar hafa sterka réttlætiskennd – þó þeir séu ekki endilega alltaf sammála um hvað réttlætið feli í sér.

Jafnvel má segja að hinn opinberi geiri hafi verið merkisgjafinn í kjarasamningum síðustu ára og þannig leitt áfram þær miklu launahækkningar sem nú hafi komið fram.

Það er þó án efa mjög viðurhlutamikið verkefni að ætla að koma á stéttasátt á Íslandi. Íslendingar hafa sterka réttlætiskennd – þó þeir séu ekki endilega alltaf sammála um hvað réttlætið feli í sér. Það er deginum ljósara að Íslendingar geta ekki tekið upp fastgengi með núverandi aðferðafræði í kjarasamningum.

Raunar gengur engin peningastefna upp á Íslandi svo lengi sem ofangreind stéttaólga leiðir til nafnlaunahækkana á sama hraða og verið hefur undanfarin ár og áratugi.

Höfundur er dósent og forseti Hagfræðideildar Háskóla Íslands.

1. „8 verkalýðsfélög boða verfall“ (1940, 31. desember). *Þjóðviljinn*, bls. 1.

2. Ólafur Björnsson. (1941, 5. janúar). *Kaupgjaldssamningarnir og dýrtíðin. Morgunblaðið*.