

Áætlanagerð á dögum viðreisnar

Jónas H. Haralz

Snemma árs 1960 var gengi íslensku krónunnar leiðrétt og flókið kerfi innflutningsgjalda og útflutningsbóta afnumið. Skömmu síðar var innflutningur að mestu gefinn frjáls. Íslenskt efnahagslíf var fært í þann farveg sem aðrar þjóðir Vestur-Evrópu höfðu þá fylgt um nokkurt skeið. Þetta var megininntak þeirrar viðreisnar sem ný ríkisstjórn beitti sér fyrir og ekki var horfið frá síðar, enda þótt tíðum gæfi á bátinn og aðrir stjórnmalaflokkar tækju við stýri. En viðreisnin fól í sér fleiri þætti en þá sem beinlínis snertu gengis- og viðskiptamál. Ríkisstjórnin og þeir flokkar er að henni stóðu, Sjálfstæðisflokkur og Alþýðuflokkur, litu svo á að umbætur þeirra mála væru ekki einungis brýn nauðsyn sem slíkar, heldur jafnframt forsenda einarðrar stefnu í atvinnumálum og framkvæmdum undir handleiðslu ríkisvaldsins.

Í yfirlýsingu um stefnu stjórnarinnar, sem Ólafur Thors forsætisráðherra flutti á Alþingi í nóvember 1959, var frá því skýrt að ríkisstjórnin myndi beita sér fyrir áframhaldandi uppbyggingu atvinnuveganna um land allt og undirbúa nýjar framkvæmdir til hagnýtingar á náttúruauðlindum landsins. Í því skyni myndi verða tekin upp áætlunargerð til leiðbeiningar. Þegar leið að lokum ársins 1960 og sýnt þótti að fullur árangur hefði náðst af upphaflegum aðgerðum stjórnarinnar, var talinn tími til kominn að hefjast handa við þetta verkefni. Árangur þess starfs kom þó ekki í ljós fyrr en rúmum tveimur árum síðar, í apríl 1963, en þá lagði ríkisstjórnin fram á Alþingi þjóðhags- og framkvæmdaáætlun fyrir árin 1963 til 1966.

Hugmyndir um áætlanagerð höfðu verið áleitnar í íslenskum stjórnámálum allt frá kreppuárunum upp úr 1930, þegar Alþýðuflokkurinn hafði sett þær á oddinn í aðdraganda þingkosninga 1934. Slíkar hugmyndir nutu um það leyti mikils fylgis meðal jafnaðarmanna í Vestur-Evrópu, en fyrirmynd þeirra var að nokkru sú gerð fimm ára áætl-

ana sem tekin hafði verið upp í Sovétríkjunum 1928 og þá var talin hafa leitt til góðs árangurs. Svo var litið á að sjálfvirkur kraftur atvinnulífsins til þróunar og framfara hefði brostið í kreppunni miklu og öflug forusta ríkisvaldsins þyrfti að koma til sögunnar til þess að auka atvinnu og bæta efnahag. Þessari forustu yrði þó að beita með skipulegum hætti, ná um hana samstöðu við hagsmunasamtök og tryggja henni stuðning meðal almennings. Þetta átti að gerast með áætlunargerð til nokkurra ára sem að vissu marki tæki að sér það hlutverk upplýsingar og samræmingar sem frjáls markaður hefði áður gegnt.

Enda þótt þessar hugmyndir um beitingu áætlana næðu verulegum vinsældum um skeið, eins og áður segir, og jafnaðarmenn væru við stjórnartauma víða í Evrópu, kom áætlunargerð þó hvergi til framkvæmda á Vesturlöndum fyrir heimsstyrjöldina síðari. Hér á landi varð Alþýðuflokknum vel ágennt í kosningunum 1934, og eitt fyrsta verk nýrrar ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Alþýðuflokks, sem kenndi sig við hinar vinnandi stéttir, var einmitt að koma á fót nefnd til þess að hrinda í framkvæmd þeirri skipulagningu og sjá um þá áætlunargerð sem nauðsynleg var talin. Bar nefndin heitið *Skipulagsnefnd atvinnamála*, en var í daglegu tali nefnd Rauðka. Stóð nefndin fyrir umfangsmikilli skýrslugerð og tillögum um stjórn efnahagsmála og naut í því efni aðstoðar sænska hagfræðingsins Eriks Lundbergs. Þær tillögur hlutu þó hvorki stuðning ríkisstjórnar né undirtektir á Alþingi er þær voru lagðar fram í þremur ítarlegum frumvörpum vorið 1937.¹

Í lok styrjaldarinnar vöknudu fyrri hugmyndir um styrka stjórn efnahagsmála undir forustu rík-

1. Þessum tillögum eru gerð skil í Jónas Haralz (2002), bls. 234-258.

isvaldsins til nýs lífs í Evrópu og efdust bæði af reynslu styrjaldaráranna og af nauðsyn þeirrar endurbýggingar álfunnar sem fram undan var. Nutu þær hugmyndir stuðnings er náði vel út fyrir raðir jafnaðarmanna, svo sem til breska íhaldsflokksins og kristilegra flokka á meginlandinu. Á þessum viðhorfum varð þó fljótlega mikil breyting. Ört vaxandi þreytu tók að gæta á skömmum og höftum sem enn stóðu frá styrjaldarárunum, jafnframt því sem menn tóku æ meir að eftling ríkisvaldsins myndi leiða til ófrelsis og ánaugar. Mestu máli skipti þó að Bandaríkin tóku forustu um endurbýggingu álfunnar á grundvelli frjálsra viðskipta með Marshall-aðstoðinni og tilkomu Efnahagssamvinnustofnunar Evrópu, OEEC, árið 1948. Um líkt leyti brutust Þjóðverjar undan höftum og skömmum og komu á fót virku markaðskerfi með félagslegum viðhorfum undir forustu Ludwigs Erhards. Beiting áætlunargerðar var þó ekki þar með úr sögunni, þar sem Bandaríkin gerðu beinlínis til þess kröfu að aðildarríki OEEC legðu fram áætlun um það hvernig þau á árunum 1948 til 1952 myndu hagnýta sér efnahagsaðstoðina til þess að ná jafnvægi í greiðsluviðskiptum og koma á frjálsri verslun í álfunni. Í ýmsum Evrópulöndum varð þessi áætlunargerð á vegum Marshall-aðstoðarinnar upphaf að gerð leiðbeinandi áætlana til fjögurra eða fimm ára á vegum ríkisins. Átti þetta við um bæði Noreg og Svíþjóð, en mesta festu og þýðingu fékk slík áætlunargerð þó í Frakklandi. Í Danmörku var áætlunargerð ekki haldið áfram, og heldur ekki í Bretlandi, fyrr en hún var tekin upp árið 1961.

Hér á landi kom nýsköpun atvinnulífsins undir forustu Nýbýggingarráðs til sögunnar árið 1944. Átti ráðið að gera heildaráætlun um nýsköpun íslensks atvinnulífs, fyrst til næstu fimm ára. Skyldi þar áætlað hveir atvinnutækja þyrfti að afla og gera grein fyrir því hvernig að kaupum þeirra skyldi staðið utan lands og innan. Þótt ráðið hlutaðist til um slík kaup á næstu tveimur til þremur árum, kom ekki til neinnar áætlunargerðar, enda var grunnur þjóðhagslegra upplýsinga ekki fyrir hendi, né heldur nægur tími til stefnu. Í lögum um Fjárhagsráð, er tók við af Nýbýggingarráði árið 1947, var enn gert ráð fyrir beitingu áætlunargerðar, sem kom þó ekki til sögunnar frekar en áður.

Þegar Ísland gerðist þátttakandi í Marshall-aðstoðinni og aðili að Efnahagssamvinnustofnun Evrópu bar landinu skylda til að ganga frá sams konar áætlun um jafnvægi í utanríkisviðskiptum á grundvelli frjálsrar verslunar eins og aðrar þjóðir áttu að gera. Sú greinargerð sem íslensk stjórnvöld sendu frá sér af þessu tilefni bar þó svip óskalista frekar en áætlunar. Hún tíundaði þau umfangsmiklu kaup atvinnutækja og byggingu mannvirkja sem nauðsyn var talin á, en fjallaði ekki um þá stefnu í efnahagsmálum sem til þyrfti að koma ef ná ætti því jafnvægi sem ætlast var til.² Nokkrum árum síðar, þegar samskipti hófust við Alþjóðabankann, óskaði bankinn þess að íslensk stjórnvöld gerðu áætlanir um þær framkvæmdir sem þau stæðu að og vildu styðja með erlendum lántökum. Átti hinn nýi framkvæmdabanki, er Alþjóðabankinn gerði tillögu um, einmitt að sinna því verkefni. Illa gekk þó að samræma sjónarmið Alþjóðabankans og íslenskra stjórnvalda í þessum efnum, þar sem hin síðarnefndu veigruðu sér við að velja á milli verkefna og vildu halda til streitu umfangi framkvæmda sem bankinn taldi langt umfram getu. Fór því sem fyrr að lítið varð um áætlunargerð. Hins vegar hóf hagdeild Framkvæmdabankans á þessum árum undirbúning þjóðhagsreikninga sem voru nauðsynleg forsenda áætlunargerðar.³ Svipuð saga þeim fyrri endurtók sig svo þegar vinstri stjórn Hermanns Jónassonar tók við völdum 1956. Gerð heildaráætlunar var heitið í upphafi, og enn á ný árið 1958, án þess að þeim fyrirætlunum væri fylgt eftir.

Þrátt fyrir þessa reynslu undanfarinna áratuga taldi viðreisnarstjórnin nauðsyn bera til þess að halda á lofti merki áætlunargerðar. Í landinu var á þessum tíma ennþá harla lítill skilningur á mikilvægi efnahagslegs jafnvægis og frjálsra viðskipta- og atvinnuhátta, en á hinn bóginn rótgróin trú á nauðsyn þess að afla atvinnutækja undir forsjá ríkisvaldsins og að standa að miklum og margháttaðum opinberum framkvæmdum. Skilyrði þess

2. Sjá grein Þórhalls Ásgeirssonar (1955).

3. Um samskipti Alþjóðabankans og íslenskra stjórnvalda á sjötta áratugnum er fjallað í Jónas Haralz (2002), bls. 279-300.

að skipulega mætti að þeim málum vinna virtust einnig að ýmsu leyti betri nú en áður. Þólanlegt efnahagslegt jafnvægi hafði náðst í upphafi viðreisnar, sem gaf stjórnvöldum nokkurt tóm til að sinna öðru en bráðum efnahagsvanda. Gerð þjóðhagsreikninga hafði verið þróuð á undanförunum árum og þar með hafði orðið til grunnur sem þjóðhags- og framkvæmdaáætlanir gátu byggst á. Þá hafði Ísland með framkvæmd viðreisnarinnar tengst Efnahagssamvinnustofnun Evrópu nánari bönndum, og sömuleiðis bæði Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Alþjóðabankanum. Allar hvöttu þessar stofnanir til vandaðra vinnubragða og voru fúsar til að veita tækniástoð í því skyni.

Þegar ríkisstjórnin lagði fram þjóðhags- og framkvæmdaáætlun sína í apríl 1963, gerði Ólafur Thors, forsætisráðherra, ítarlega grein fyrir undirbúningi hennar. Stjórnin hefði snúið sér að þessu verkefni seint á árinu 1960. Þeir erfiðleikar hefðu þá þegar komið í ljós, að engin stofnun var til í landinu sem unnið gæti slíkt verk undir forustu ríkisstjórnarinnar, að íslenskir sérfræðingar sem sinnt gætu verkinu voru uppteknir við önnur störf og að skortur var á upplýsingum og athugunum af margvíslegu tagi. Verkið myndi því ekki gerlegt nema til kæmi tækniástoð erlendis frá. Hefði ríkisstjórnin leitað slíkrar aðstoðar frá Efnahagssamvinnustofnuninni og jafnframt spurst fyrir um það hjá norsku ríkisstjórninni hvort unnt væri að fá norska sérfræðinga til starfsins. Hefði þessum óskum verið vel tekið og þrír norskir hagfræðingar, sem þá höfðu nýlega lokið störfum við gerð norskrar þjóðhagsáætlunar, komið til landsins á miðju ári 1961 og dvalið hér um hálfis árs skeið. Hefðu þeir unnið hér ágætt starf, en tíminn reynst of naumur til þess að ljúka áætlunargerðinni. Íslenskir sérfræðingar hefðu orðið að halda starfinu áfram. Hefðu ríkisstjórnin, Framkvæmdabankinn og Seðlabankinn komið sér saman um að setja á fót sérstaka stofnun í þessu skyni, Efnahagsstofnunina, sem tekið hefði til starfa í ágústmánuði 1962 og undir forystu ríkisstjórnarinnar gengið frá þeirri þjóðhags- og framkvæmdaáætlun fyrir árin 1963 til 1966 sem nú væri lögð fram.

Það uppkast að þjóðhags- og framkvæmdaáætlun sem norsku sérfræðingarnir gengu frá seint á árinu 1961 var aldrei birt. Engin grein var heldur

gerð fyrir aðalatriðum þess né fyrir þeim mismun sem var á því og þeirri áætlun sem ríkisstjórnin lagði fram einu og hálfu ári síðar. Norðmennirnir sem að uppkastinu unnu voru þeir Per Sivle Tveite, sem var starfsmaður norka viðskiptaráðuneytisins, Olaf Sætersdal, sem hafði áður starfað hjá OEEC í París, og Rolf Thodesen, sem kom frá norska iðnaðarráðuneytinu. Þeir höfðu allir unnið að norski þjóðhagsáætlun sem þá hafði nýlega verið lögð fram. Auk þessara þremmenninga komu tveir aðrir Norðmenn að gerð einstakra þátta skýrslunnar, þeir Atle Elsås frá fjármálaráðuneytinu og Gerhard M. Gerhardsen prófessor í fiskihagfræði við viðskiptaháskólann í Bergen.

Þetta var áður en olía fannst við Noregsstrendur, og norska þjóðhagsáætlunin hafði fyrst og fremst beinst að nýtingu vatnsorku til rafvæðingar. Á þeim grundvelli skyldi stóriðja efla, en í kjölfarið sigla mikill almennur hagvöxtur og aukning velferðar. Eðlilegt var að hinum norsku hagfræðingum væru þessi viðhorf efst í huga þegar þeir tóku til starfa hér á landi. Að réttu lagi hefðu sjónarmið þeirra verið ítarlega rædd við íslenska samstarfsmenn þeirra, sem og við stjórnvöld, og löguð að íslenskum aðstæðum áður en frá uppkastinu var gengið. Þannig stóð hins vegar á hér á landi sumarið og haustið 1961 að ríkisstjórnin, ráðunautar hennar og embættismenn glímdu við bráðan efnahagsvanda vegna mikillar launahækkunar að loknu verkfalli og nýrrar gengislækkunar sem fylgdi í kjölfarið. Það gafst því lítið tóm til þess að sinna samráði við Norðmennina, fyrr en þá helst er þeir voru á förum. Frá þeim tíma er mér minnisstæður fundur með Ólafi Thors, forsætisráðherra, þar sem Per Sivle Tveite útskýrði hvernig hann teldi að miklum árangri mætti ná með því að beina fjárfestingu til nýrra átta, það er að segja til rafvæðingar og stóriðju.

Í upphafi skýrslu sinnar gerðu Norðmennirnir grein fyrir hagþróun hér á landi áratuginn 1950 til 1960. Sjávarútvegur hefði haldið uppi hagvexti á þessum árum, en miklar sveiflur í framleiðslu og afurðaverði hefðu borist um allt hagkerfið og jafnvægisleysi og verðbólga beint fjárfestingu frá arðbærum verkefnum. Skýrslan snýr sér að svo búnu að vaxtargetu einstakra atvinnugreina á komandi árum. Niðurstaðan er sú að þeirri getu

séu þröngar skorður settar innan þeirra greina sem mest kveði að. Landbúnaður megi ekki aukast umfram það sem svari til fólksfjölgunar, þar sem aukinn útflutningur geti ekki komið til sögunnar og kornyrkja og skógrækt ekki skipt máli fyrr en að löngum tíma liðnum. Í sjávarútvegi geti framleiðslumagn ekki aukist mikið vegna takmarkaðra auðlinda. Hins vegar geti framleiðsluverðmæti aukist vegna meiri og bættari vinnslu. Þessu séu þó þröngar skorður settar þar sem hraðfrysting sé þegar komin vel áleiðis og efling niðursuðu muni eiga langt í land. Almennur iðnaður fyrir heimamarkaðinn muni eiga í vök að verjast fyrir innfluttum vörum, ekki síst ef Íslendingar gerist aðilar að markaðssamtökum álfunnar. Á hinn bóginn sé markaðurinn innan lands of litill til þess að verða grundvöllur iðnaðar til útflutnings. Sú ályktun er af þessu dregin að Ísland þarfnist nýrrar og veigamikillar útflutningsgreinar. Þróun stóriðju sem byggist á nýtingu vatnsfalla eða jarðvarma sé þá hendi næst. Slik þróun geti skotið fótum undir öran vöxt framleiðslu, tekna og útflutnings. Skortur á innlendum hráefnum þurfi ekki að verða henni fjötur um fót. Á hinn bóginn myndi hún krefjast mikillar erlendra fjárfestingar og tæknunnáttu.

Sú efling atvinnuvega með tilkomu stóriðju sem hér hefur verið lýst er annar höfuðþátturinn í hugmyndum Norðmannanna. Hinn þátturinn sem áætlun þeirra snýst um er vöxtur opinbera geirans. Sá vöxtur sé að nokkru forsenda fyrri þáttarins, þar sem stóriðjan krefjist mikilla opinberra framkvæmda í rafvæðingu og samgöngubótum. Hins vegar geti stóriðjan að sínu leyti orðið grundvöllur aukinna framkvæmda og þjónustu í menntun, heilbrigðismálum og almannatryggingum sem opinberi geirinn annist og sífellt skipti meira máli í nútíma samfélögum. Af þessu leiði að opinberar tekjur og samneysla aukist, skattar hækki og einkaneysla verði hlutfallslega minni en áður, enda þótt hún vaxi að magni til.

Þessar meginhugmyndir skýrslunnar koma fram í þeim þjóðhagsstærðum sem fram eru settar fyrir áætlunartímabilið 1962 til 1966. Gert er ráð fyrir að miklar rafvirkjanir nái fram að ganga á þessum árum og stóriðjuframleiðsla komi til skjalanna á síðasta ári tímabilsins, 1966. Hagvöxtur verði 5% á ári, samanborið við 4% á síðari helmingi sjötta

áratugarins. Aukning atvinnu, sem ákvarðist að mestu af aldursskiptingu þjóðarinnar, verði sú sama og áður, eða 2%, en framleiðni aukist í 3%, frá þeim 2% sem áður var. Vegna stórframkvæmdanna nái fjármunamyndun 30% þjóðarframleiðslu, í stað 26% fyrr. Samneysla aukist úr 9% í 10% af þjóðarframleiðslu, en einkaneysla lækki úr 64% í 60%. Þá gangi hluti hagvaxtar til að styrkja stöðuna út á við og halli á viðskiptajöfnuði minnki úr 4% af þjóðarframleiðslu í lok sjötta áratugarins í 2%. Þetta eru meginrættir þeirrar þjóðhags- og framkvæmdaáætlunar sem norsku sérfræðingarnir lögðu fram og eru nánar útfærðir og tilgreindir í ítarlegum þáttum og töflum.

Um framkvæmd áætlunarinnar er sagt að hún hljóti að byggjast á samræmdri stjórn fjármála og peningamála. Sú stjórn yrði auðveldari en ella myndi vegna þess að bankar séu að mestu í eigu ríkisins og opinberir sjóðir veigamiklir. Eigi að síður sé nauðsynlegt að til komi stofnun á vegum ríkisstjórnarinnar sem fylgist með framkvæmd áætlunarinnar og hlutist til um leiðréttingar og áherslubreytingar eftir því sem tímar líði fram, í samvinnu við aðra opinbera aðila.

Með þessa greinargerð og áætlun í höndum var íslenska ríkisstjórnin í vanda stödd. Athugunum á hagkvæmstu kostum rafvirkjunar var síður en svo lokið, og viðræður við væntanlega kaupendur orkunnar, erlendu stóriðjufrirtækin, voru ekki meira en svo hafnar. Það var hæpið að virkjanir og stóriðjuframkvæmdir gætu komið til á áætlunartímabilinu, og með öllu útilokað að framkvæmdum lyki og framleiðsla yrði hafin áður en það væri á enda runnið. Þá skipti það ekki minna máli að mikill ágreiningur var í landinu um stefnuna í atvinnumálum, ekki aðeins á milli stjórnmalaflokka heldur einnig innan þeirra. Menn greindi á um hver aðstaða landbúnaðar væri til útflutnings, og þá ekki síður um það hver vöxturinn gæti orðið í fiskveiðum og fiskvinnslu. Athuganir á stöðu landsins í nýju umhverfi evrópskra markaðabandalaga voru rétt að hefjast og framtíð innlands iðnaðar fyrir heimamarkaðinn mikilli óvissu undirorpin. Loks var síður en svo um það einhugur hversu fýsilegar stóriðjuframkvæmdir væru, enda þótt lítt gætti enn þeirra umhverfissjónarmiða sem síðar urðu áberandi. Frá sjónarhóli ríkisstjórn-

arinnar gat það ekki komið til álitu að setja fram þjóðhags- og framkvæmdaáætlun sem legði einhliða áherslu á rafvæðingu og stóriðju. Það var því ekki annarra kosta völ en að endurskoða áætlun Norðmanna í meginatriðum, enda þótt það starf er þeir höfðu unnið að söfnun upplýsinga og framsetningu þjóðhagsstærða, ásamt íslenskum samverkamönnum, kæmi að fullum notum. Slík endurskoðun var sumarið 1962 falin nýrri stofnun, Efnahagsstofnun, sem jafnframt tók við gerð þjóðhagsreikninga af hagdeild Framkvæmdabankans, og þar með við því starfsliði sem að þeirri gerð hafði unnið. Norsku hagfræðingarnir voru að vonum lítt ánægðir með þessi málalok. Einn þeirra, Olaf Sætersdal, kom þó aftur til Íslands um haustið 1962 og starfaði að endurskoðuninni.

Hin nýja þjóðhags- og framkvæmdaáætlun sem ríkisstjórnin lagði fram í apríl 1963 og náði til árunna 1963 til 1966, bar annan blæ en sú fyrri áætlun sem Norðmennirnir höfðu staðið að. Ekki var nú lítið á vöxt einnar atvinnugreinar, rafvæðingar ásamt stóriðju, sem lykil að almennum hagvexti. Í stað þess fjallaði nýja áætlunin um almenn skilyrði hagvaxtar í landinu og bar þau saman við það sem gerðist í evrópskum nágrannalöndum. Hún lagði áherslu á að brenglun verðkerfisins á kreppu- og styrjaldarárum hefði náð lengra hér á landi en í þessum löndum og meiri töf en þar orðið á leiðréttingu hennar. Þá hefði verðbólga verið mun meiri hér á landi en í nálægum löndum og sömuleiðis jafnvægisleysi í erlendum viðskiptum. Stjórnvöld jafnt sem samtök atvinnurekenda og launþega hafi umfram allt viljað vernda einstakar atvinnugreinar, tryggja atvinnu og varðveita ríkjandi lífsskjör. Af þessum sökum hafi hagvöxtur verið minni en ella hefði getað orðið og lífsskjör batnað hægar. Samræming markmiða hagvaxtar og öryggis sé ekki auðveld, og mikill skilningur á eðli efnahagslífsins þurfi að koma til hjá stjórnvöldum, hagsmunasamtökum og öllum almenningsi svo að framfylgja megi heilbrigðri stefnu sem tryggi þá samræmingu. Hagvöxtur næstu ára sé undir því kominn hvernig til takist í þessu efni, og þá jafnframt undir því hvernig takist að viðhalda jafnvægi í efnahagslífi landsins og varðveita sterka stöðu þjóðarbúsins út á við. Skilyrði til þess að ná slíkum árangri séu nú betri en áður. Eigi að

síður sé ekki varlegt að miða áætlunir um þjóðarbúskapinn á næstu árum við hraðan vöxt þjóðarframleiðslu. Þjóðhagsáætlunin geri því ekki ráð fyrir að hagvöxtur verði meiri á árunum 1963 til 1966 en hann hafi verið árin 1955 til 1963, eða 4% á ári að meðaltali. Þar sem fólksfjölgun verði lítið eitt hægari en fyrr, svari þetta þó til aukningar þjóðarframleiðslu á íbúa sem nemi 2,2% á ári í stað 2,0% áður.

Svipuðu máli gegndi um þróun annarra þjóðhagsstærða og um hagvöxtinn sjálfan, að ekki var gert ráð fyrir veigamiklum breytingum. Búist var við að einkaneysla yxi allt að því eins mikið og þjóðarframleiðslan, og almenningur nyti því árangurs hagvaxtar jafnóðum í bættum lífsskjörum. Fjárfesting yrði ekki meiri en jafnvægi í efnahagslífinu inn á við og út á við leyfði, og færi ekki fram úr 26% af þjóðartekjum. Innan þeirra marka sé lögð áhersla á aukningu í rafvæðingu, samgöngum og byggingu skóla. Sömuleiðis er gert ráð fyrir að samneysla aukist nokkru örar en þjóðarframleiðsla. Þá styrkist staða landsins út á við með nokkurri aukningu gjaldeyrisforða og hóflegar erlendar lántökur til langs tíma gangi til greiðslu þess erlenda kostnaðar sem í framkvæmdaáætluninni felist. Enda þótt rafvæðing og stóriðja séu ekki burðarásinn í áætluninni, líkt og var í fyrri gerð hennar, er mest áhersla þó lögð á rafvæðingu meðal opinberra framkvæmda, og í kynningarræðu forsætisráðherra var rætt um orkulindir sem grundvöll nýrra atvinnuvega. Þetta áréttaði ráðherrann enn frekar í þeim umræðum sem urðu um ræðu hans í þinginu, og tók þá beinlínis fram að undirbúningur stóriðjuframkvæmda hefði ekki verið nægilega vel á veg kominn til þess að fella mætti þær inn í áætlunina.

Samhliða hinni almennu þjóðhags- og framkvæmdaáætlun fyrir árin 1963 til 1966 var lögð fram sérstök áætlun um fjárfestingu og fjáröflun á árinu 1963, og gert ráð fyrir að sams konar greinargerðir yrðu lagðar fram árlega síðar meir. Var þar skýrt frá framkvæmdum á vegum hins opinbera og frá starfsemi opinberra fjárfestingarsjóða á árinu, og sömuleiðis frá þeirri fjáröflun, utan lands og innan, sem þessu tengdist. Kom hér til sögunnar hagnýting þess erlenda láns sem boðið hafði verið út á alþjóðlegum fjármagnsmarkaði í Lundúnum í

desember 1962, og sömuleiðis samningar um lántöku hjá innlendum bönkum og lifeyrissjóðum.

Eins og hér segir, var farið varlegar í sakirnar í hinni nýju áætlun en gert hafði verið í hinni fyrri. Vöxtur þjóðarframleiðslu var áætlaður mun hægarari og hlutdeild fjárfestingar og samneyslu minni, en hlutur einkaneyslu aftur á móti meiri. Það sem mestu máli skipti var þó sá munur á viðhorfum að litið var á efnahagslífið sem samofna heild sem þróist um langan tíma á grundvelli almennra skilyrða en verið ekki hnikað til snögglega með snörpu átaki í tiltekinni grein. Hins vegar má spyrja hvers vegna hin nýja gerð hafi ekki fjallað nánar um þau almennu skilyrði sem hún þó taldi mestu máli skipta. Rætt var í almennum orðum um mikilvægi virkra markaða og sveigjanlegrar stjórnar efnahagsmála, en ekki gerðar tillögur um frjálsa myndun vaxta á fjármagnsmarkaði, um losun á verðlagshöftum eða um aðlögun að þróun markaðssamvinnu nágrannaríkjanna í Evrópu. Staðreyndin var sú að þessi mál öll voru of viðkvæms eðlis á þessum tíma til þess að ríkisstjórn gæti beinlínis um þau fjallað í þjóðhagsáætlun. Þeim var þó vissulega gaumur gefinn, enda þótt árangur næðist ekki fyrr en löngu síðar, fyrst með inngöngu í Fríverslunarsamtök Evrópu, EFTA, og samningum við Efnahagsbandalagið, en þó umfram allt enn síðar, á niunda og tíunda áratug aldarinnar, þegar verðtrygging lánsfjár kemur til sögunnar og innlendum fjármagnsmarkaður verður til, fjármagnshreyfingar til og frá öðrum löndum verða frjálsar og aðildin að Evrópska Efnahags-svæðinu greiðir fyrir þessum ávinningum og tryggir varanleik þeirra.

En hver var þá tilgangur þess að leggja fram þjóðhagsáætlun á tímum þegar ekki var unnt að fjalla nema í almennum orðum um mörg þeirra helstu mála sem fyrir lágu? Segja má að tilgangurinn hafi verið upplýsing og uppeldi. Verið var að leggja fram gögn fyrir stjórnsmálsmenn, hagsmunasamtök og allan almenning sem gerðu grein fyrir því hver efnahagsstaða þjóðarinnar væri og hvert svigrúm gæti verið til framkvæmda og lífskjaraþóta. Jafnframt var verið að gera grein fyrir almennri stefnu er leitt gæti til meiri og tryggari framfara en áður í þeirri von að aukinn skilningur gæti greitt fyrir vegferðinni. Því má líta á þjóð-

hagsáætlun ársins 1963 sem eins konar undirbúningur að þeirri viðleitni til sátta og samkomulags á milli stjórnvalda og hagsmunasamtaka sem viðreisnarstjórnin beitti sér fyrir á síðari hluta ferils síns og bar árangur í júní-samkomulaginu á vinnumarkaði 1964, stofnun Hagráðs 1966, og samstöðu um viðbrögð gegn miklum efnahagsörðugleikum á árunum 1967 til 1969.

Þjóðhags- og framkvæmdaáætlunin var lögð fyrir Alþingi til kynningar en ekki til samþykktar, og var í því efni fylgt fordæmi frá nágrannalöndum. Liðið var nærri þinglokum þegar þetta gerðist og kosningar fram undan innan tveggja mánaða. Leiðtogar stjórnarandstöðunnar, þeir Eysteinn Jónsson og Lúðvík Jósepsson, létu í ljósi undrun yfir því hversu almenns eðlis áætlunin væri og hversu lítinn stórhug hún bæri vott um, jafnframt því sem þeir vildu líta á hana sem kosningaplagg sem ekki myndi koma til eiginlegra framkvæmda. Forsætisráðherra varð fyrir svörum, en hann hafði einmitt í inngangsræðu sinni lagt áherslu á að áætlunin fæli ekki í sér gyllingar eða tylliboð heldur varlegt mat. Frekari umræður urðu ekki. Á hinn bóginn gerðist það haustið 1963, þegar þing kom saman að kosningum loknum, að átta þingmenn Framsóknarflokksins með Helga Bergs í broddi fylkingar lögðu fram tillögu til þingsályktunar um samningu nýrrar þjóðhagsáætlunar fyrir árin 1964 til 1968. Um þessa tillögu fóru fram athyglisverðar umræður, er að nokkru snérust um þá áætlun sem ríkisstjórnin hafði áður kynnt. Sömuleiðis lagði Einar Olgeirsson þetta haust á ný fram frumvarp um áætlunarráð ríkisins sem hann hafði flutt í svipaðri mynd á fyrri þingum. Um það frumvarp urðu engar umræður í þetta sinn, utan ítarlegrar ræðu flutningsmanns. Á hinn bóginn höfðu allmiklar umræður orðið á fyrri þingi, í desember 1962 og febrúar 1963, þegar Einar flutti frumvarp samhljóða þessu. Varpa þær umræður skýru ljósi á þann skoðanamun er var um áætlunargerð yfirleitt, og er þeirra nánar getið hér á eftir.

Tillaga Helga Bergs og annarra framsóknarmanna fól það í sér að Alþingi skyldi kjósa fimm manna nefnd til þess að semja nýja þjóðhagsáætlun fyrir árin 1964 til 1968, er kæmi í stað þeirrar áætlunar er ríkisstjórnin hafði lagt fram vorið áður. Skyldi þessi áætlun miðast við

örari hagvöxt og meiri framleiðniaukningu en fyrri áætlunin. Atti nefndin að njóta stuðnings Efnahagsstofnunar og annarra aðila og leggja hina nýju áætlun fyrir Alþingi, er fylgja myndi henni eftir með nýrri framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára. Í framsöguræðu sinni gerði Helgi grein fyrir mikilvægi þjóðhagsáætlana í nálægum löndum, einkum Frakklandi og Bretlandi, og markmiði Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, um 50% aukningu þjóðarframleiðslu áratuginn 1960 til 1970, er svaraði til 4,1% á ári.⁴ Hann taldi að gott undirbúningsstarf hefði verið unnið við gerð þeirrar áætlunar sem ríkisstjórnin hefði lagt fram vorið áður, ekki síst af hinum norsku sérfræðingum, og furðaði sig á því að skýrsla þeirra hefði ekki verið birt og látið að því liggja að þeim hefði ekki tekist að ljúka verki sínu hér á landi. Sú áætlun er ríkisstjórnin hefði sett fram á grundvelli þessa undirbúnings fæli þó aðeins í sér vöxt þjóðarframleiðslu sem væri í lágmarki þess sem hugasnanlegt mætti teljast, og væri raunar minni en á undanföllum árum. Það væri hins vegar einörf stefna að raunhæfu en jafnframt tiltölulega háu markmiði sem þörf væri á.

Gylfi Þ. Gíslason, viðskipta- og menntamálaráðherra, varð einkum fyrir svörum af hálfu ríkisstjórnarinnar. Fagnaði hann ýmsum ummælum framsögumanns og þeim anda sem að baki tillögunni lægi, er hann taldi vera af öðrum toga spunninn en fyrri viðhorf Framsóknarflokksins sem verið hefðu beinlínis andsnúin áætlunargerð, en það hefði ekki síst komið fram í síðustu ríkisstjórn Hermanns Jónassonar. Það væri hins vegar misskilningur að áætlun ríkisstjórnarinnar gerði ráð fyrir minni hagvexti en áður. Hún gerði ráð fyrir svipuðum hagvexti og verið hefði, en reiknaði ekki með því að viðskiptakjör héldu áfram að batna eins og þau hefðu gert á undanföllum árum. Þessi viðmiðun hagvaxtar væri hin sama og OECD hefði sett fram, og væri hún eðlileg miðað við það þróunarstig sem Ísland hefði náð. Frumskilyrði örs hagvaxtar væri jafnvægi í efnahagsmálum og

frjálsræði til framkvæmda og viðskipta undir því eftirliti og þeirri stjórn ríkisins sem nauðsynleg væri til að tryggja jafnræði og félagslegt réttlæti. Þetta væri kjarninn í þeirri stefnu sem ríkisstjórnin hefði beitt sér fyrir frá 1960, í beinni andstöðu við þá stefnu er áður hefði verið fylgt. Tillagan kom ekki til atkvæða að umræðunni lokinni.

Frumvarp Einars Olgeirssonar, sem hann lagði fram hvað eftir annað í lítt breyttri mynd, gerði ráð fyrir að Alþingi kysi fimm manna áætlunarráð að loknum hverjum kosningum. Þær áætlanir sem ráðið semdi væru tvenns konar, annars vegar heildaráætlanir um þróun atvinnulífs og fjárfestingar fyrir 5 til 10 ára tímabil, hins vegar árlegar áætlanir fyrir allan þjóðarbúskapinn. Markmið þeirra væri að fullnýta framleiðslugetu þjóðarinnar, tryggja atvinnu fyrir alla, hagnýta auðlindir, efla atvinnuvegi og auka fjölbreytni þeirra. Á fyrstu fimm árum áætlunargerðar skyldi stefnt að fullvinnslu sjávar- og landbúnaðarafurða og annarra hráefna til útflutnings. Jafnframt væru á því tímabili undirbúnar áætlanir um stórvirkjun fallvatna og rannsakaðir þeir kostir sem væru til iðnaðar er hagnýtti orkuna til útflutningsframleiðslu undir yfirráðum Íslendinga sjálfra. Framkvæmd þessara áætlana skyldi byggjast á samvinnu við samtök verkalýðs og atvinnurekenda og efla jafnt framtak einstaklinga sem samvinnufélaga, sveitarfélaga og ríkisins. Þær væru staðfestar af ríkisstjórn, en fylgt eftir af einstökum ráðuneytum, ríkisstofnunum og seðlabanka, jafnframt því sem öll stjórn fjármála og lánamála væri við þær miðuð, sem og hvers konar önnur afskipti af atvinnu- og viðskiptalífi. Í greinargerð með frumvarpinu var einnig nefnt að áætlunarráðið gæti jafnframt verið hin eiginlega stjórn seðlabankans, eins og flutningsmaður hefði lagt til við ríkisstjórn Hermanns Jónassonar 1957.⁵ Þá er í greinargerðinni allitarleg frásögn um fyrri tilraunir til áætlunargerðar hér á landi allt frá kreppuárunum.

Í þeirri allfjörugu umræðu er varð á Alþingi um frumvarp Einars í desember 1962 og febrúar 1963

4. Þegar hér var komið sögu hafði Efnahagssamvinnustofnun Evrópu, OEEC, breytt um skipulag og nafn og hét nú Efnahags- og framfarastofnunin, OECD.

5. Þessu svipar til hugmynda sænska hagfræðingsins Eriks Lundbergs, er hann setti fram í tillögum til Skipulagsnefndar atvinnumála 1935. Sbr. það sem segir um þær tillögur í bókinni *Frá kreppu til viðreisnar*, bls. 246-247.

eru ummæli Gylfa Þ. Gíslasonar einkum athyglisverð, en hann gerði þá glögga grein fyrir þeim mismun sem fælist í hugmyndum Einars Olgeirssonar, annars vegar, og í gerð þeirra áætlana sem ríkisstjórnin væri að undirbúa, hins vegar. Lagði hann áherslu á að áætlanagerðin ætti ekki að koma í stað þeirra annarra hagstjórnartækja sem áður hefði verið stuðst við, svo sem stjórnar fjármála og peningamála og réttar skráningar erlends gengis. Þá gæti áætlunargerð ekki komið í stað ábyrgðar og framtaks stjórnenda atvinnufyrirtækja. Áætlunargerðin hefði aðra og takmarkaðri þýðingu. Í fyrsta lagi væri hún mikilvæg fyrir framkvæmdir opinberra aðila í þeim greinum sem undir þá heyrðu og gæti stuðlað að hagkvæmni þeirra framkvæmda og samræmingu við aðra þróun efnahagslífsins. Í öðru lagi gæti áætlunargerð orðið til þess að bæta samskipti hins opinbera og atvinnulífsins og stuðlað að því að allir aðilar geri sér sem ljósasta grein fyrir þeim vandamálum sem við sé að fást og vinni saman að lausn þeirra. Þetta sé sú tegund áætlunargerðar sem nú tíðkist á Vesturlöndum og þeir flokkar sem standi að ríkisstjórninni hafi komið sér saman um þegar stjórnin var mynduð árið 1959.

Eins og að framan var lýst lagði þjóðhagsáætlun ríkisstjórnarinnar áherslu á almenn skilyrði heilbrigðs hagvaxtar, en gerði ekki beinar tillögur um að bæta þau skilyrði umfram það sem orðið hafði í upphafi viðreisnar með leiðréttingu á skráningu gengis og einbeitingu stjórnar peningamála og fjármála til jafnvægis í þjóðarbúskapnum. Gildi áætlunarinnar var annars vegar fólgið í betri stjórn opinberra framkvæmda, en hins vegar í þeim upplýsingum er hún miðlaði til stjórnámálanna, hagsmunasamtaka og alls almennings um samhengi efnahagsmála og svigrúmið til vaxtar, framkvæmda og kjarabóta. Hins vegar gat slík áætlunargerð ekki gert ráð fyrir skyndilegum sveiflum í afla og afurðaverði, eins og einmitt urðu á þeim árum sem áætlunin náði til. Við afleiðingum slíkrar sveiflu varð að bregðast með beitingu peningamála og fjármála, að svo miklu leyti sem slík tæki voru fyrir hendi, auk þess sem bein samskipti ríkisvalds og hagsmunasamtaka kæmu til sögunnar.⁶

6. Um þau samskipti hefur heitið tekjustefna (e. income policy) verið notað.

Þegar leið að lokum áætlunartímabilsins á árinu 1966 varð að bregðast við því hvort undirbúa ætti nýja áætlun af sama tagi og áður. Um þetta leyti voru efnahagshorfur allar í meira lagi óvissar. Góðærið hafði staðið í nærfellt fimm ár, en ýmis merki voru um að því væri að ljúka og erfiðari tímar væru fram undan. Stjórnáráðarök gátu legið til þess að halda fast við fyrri starfsætti, en á hinn bóginn var óráðlegt að binda sig við forsendur til fleiri ára er brátt gætu reynst óraunhæfar. Efnahagsstofnunin, sem annast átti áætlunargerðina, var um þetta leyti mjög bundin við viðfangsefni samtíma hagstjórnar, en hafði eigi að síður komist áleiðis í áætlunum til lengri tíma um opinberar framkvæmdir, einkum á vettvangi samgöngumála og menntamála, í samvinnu við hlutadeigandi ráðuneyti og stofnanir. Jafnframt höfðu stjórnvöld knúið á um gerð byggðaáætlana, og stóð vinna við Norðurlandsáætlun yfir um þessar mundir. Var Efnahagsstofnuninni og þeim er að henni stóðu, Seðlabanka og fjármálaráðuneyti, mikið í mun að ný verkefni kæmu ekki til sögunnar að svo stöddu.

Niðurstaða ríkisstjórnarinnar varð sú að fresta um sinn gerð nýrrar þjóðhags- og framkvæmdaáætlunar til fjögurra eða fimm ára, en taka í þess stað til nákvæmrar athugunar hvernig best væri að standa að áætlunargerð yfirleitt. Sem fyrr var leit að ráðgjafar utan lands og kom helsti sérfræðingur Alþjóðabankans í áætlunargerð, Albert Waterston, til landsins í þessu skyni vorið 1967. Heimsótti hann helstu stofnanir er hlut áttu að máli, hélt fyrirlestur í Háskóla Íslands, tók þátt í ráðstefnum um áætlunargerð og sat fund Hagráðs. Skilaði hann skýrslu ásamt tillögum um hagnýta áætlunargerð hér á landi til ríkisstjórnarinnar í nóvember 1967. Með hliðsjón af þeirri skýrslu gekk stjórn Efnahagsstofnunar frá álit og tillögum um áætlunargerð til ríkisstjórnarinnar 26. mars 1968.⁷

7. Þetta álit og tillögur, ásamt skýrslu Alberts Waterstons, voru birtar í *Fjármálatíðindum* 1968. Í stjórn Efnahagsstofnunar sátu á þessum tíma þeir Jónas H. Haralz, framkvæmdastjóri og formaður stjórnar, Gísli Blöndal, hagsýslustjóri, Jóhannes Nordal, seðlabankastjóri, Klemens Tryggvason, hagstofustjóri, og Sigtryggur Klemensson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu.

Í álitinu sínu gerði stjórn Efnahagsstofnunar grein fyrir helstu tegundum áætlunargerðar: árlegum þjóðhagsáætlunum, fjárlögum, þjóðhags- og framkvæmdaáætlunum til langs tíma, áætlunum um einstakar greinar opinberrar þjónustu og um einstaka atvinnuvegi, hvort tveggja til langs tíma. Loks komu byggðaáætlanir. Það var skoðun stjórnarinnar að reynslan bæði hér á landi og í öðrum löndum benti til þess að gagnlegustu áætlanirnar væru, auk fjárlagagerðar, almennar þjóðhagsáætlanir til eins eða tveggja ára og áætlanir um opinberar framkvæmdir til sama tíma, og sömu leiðis áætlanir um einstakar greinar atvinnulífs og opinberra framkvæmda og þjónustu til langs tíma, það er fimm til tíu ára. Aftur á móti hafi almennar þjóðhags- og framkvæmdaáætlanir til fjögurra eða fimm ára, sem mjög hafi verið í tísku, ekki mikið hagnýtt gildi, allra síst í löndum þar sem hagþróun sé háð mikilli óvissu. Jafnframt leggur stjórnin áherslu á nauðsyn þess að áætlunargerðin stuðli að bættum undirbúningi einstakra verka og betra skipulagi framkvæmda bæði hjá opinberum stofnunum og í atvinnulífinu sjálfu. Á þessum grundvelli gerir stjórnin tillögur um áætlunargerð næstu ára og skipulag hennar.

Lagt er til að haldið sé áfram gerð almennra þjóðhagsáætlana til eins eða tveggja ára, sem notaðar séu sem hjálpartæki við mótun stefnu í efnahagsmálum og við undirbúning fjárlaga og árlegra framkvæmdaáætlana. Þá sé haldið áfram þeim umbótum í undirbúningi fjárlaga, sem hafnar hafi verið undir forustu Fjárlaga- og hagsýslustofnunar, og stefnt að því að árlegar framkvæmda- og fjáröflunaráætlanir vegna opinberrar þjónustu séu felldar inn í fjárlög. Einnig verði gerð áætlana um langtíma þróun ríkisfjármála tekin til athugunar. Starf að áætlunargerð til langs tíma um einstakar greinar opinberra framkvæmda verði aukið og eft. Er þá einkum vísað til samgöngumála og menntamála, en æskilegt talið að hefjast handa einnig á öðrum sviðum, og þá ekki síst í heilbrigðismálum. Um atvinnulífið segir, að athuganir hafi að

undanförnu farið fram um hraðfrystiiðnaðinn og um framtíð togaraútgerðar sem séu sama eðlis og áætlunargerð til langs tíma um einstakar greinar atvinnulífsins. Þá sé í undirbúningi athugun á verslun og iðnaði fyrir innlendan markað vegna hugsanlegrar þátttöku landsins í Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA), og æskilegt sé að samskonar athugun verði gerð á þróun landbúnaðar og á stefnunni í landbúnaðarmálum. Frumkvæði og ábyrgð á slíkri áætlunargerð eigi heima hjá hlutaðeigandi ráðuneytum, í samvinnu við samtök atvinnugreinanna sjálfra og með aðstoð Efnahagsstofnunar og annarra opinberra stofnana. Um byggðaáætlanir er lítið sagt í tillögnum, annað en að ljúka beri Norðurlandsáætlun hið fyrsta og taka jafnframt til athugunar hvernig best sé að standa að slíkri áætlunargerð. Ekki er að sjá að ríkisstjórn hafi tekið formlega afstöðu til þessara tillagna, en óhætt mun að líta svo á að í reynd hafi verið eftir þeim starfað, og þær hafi verið sá farvegur sem áætlunargerð hvíldi í þegar viðreisnarstjórnin lét af störfum þremur árum síðar.

Segja má að þær umbætur í efnahagsmálum sem framkvæmdar voru í upphafi viðreisnar hafi í fyrsta sinn á þrjátíu árum gefið íslenskum stjórnvöldum færi á að huga skipulega að verkefnum til lengri tíma lítið í stað þess að standa í sífellu stímabraki við yfirstandandi vanda. Það er af þessum sökum sem áætlunargerð kemur í fyrsta sinn til framkvæmda hér á landi á dögum viðreisnar, auk þess sem gerð þjóðhagsreikninga og erlendar fyrirmyndir stuðluðu að því að þetta mætti takast einmitt um sama leyti. Í samræmi við almenna stefnu ríkisstjórnarinnar fékk þessi áætlunargerð þó annan svip en flestir fylgjendur áætlunargerðar höfðu ætlast til. Í stað beinna aðgerða ríkisvaldsins kom áhersla á almenn skilyrði til starfa og framkvæmda. Í stað miðstjórnar kom frumkvæði og ábyrgð margra. Í stað fyrirsmála komu leiðbeiningar. Áætlunargerðin varð liður í þeim umskiptum til frjálsra atvinnuhátta undir almennri stjórn efnahagsmála sem voru inntak viðreisnarinnar.

Heimildaskrá

- Jónas Haralz (ritstj.) (2002), *Frá kreppu til viðreisnar – Þættir um hagstjórn á Íslandi 1930 til 1960*. Reykjavík: Hið almenna bókmenntafélag.
- Waterstons, A., (1968), „Tillögur um hagnýta áætlunargerð á Íslandi“, *Fjármálatíðindi*, 15, bls. 104-126.
- Þórhallur Ásgeirsson (1955), „Efnahagsaðstoðin 1948-1953“, *Fjármálatíðindi*, 2, bls. 61-70.