

Efnahagsmál í árdaga Fjármálatíðinda

Jóhannes Nordal

1. Inngangsorð

Undirbúningur að útgáfu Fjármálatíðinda hófst á vegum Landsbankans snemma árs 1954, og birtist fyrsta heftið í september, en ekkert tímarit hafði þá „það hlutverk að birta aðgengilegar upplýsingar og greinar um efnahag þjóðarinnar og fjármál“, eins og segir í inngangsorðum ritsins. Fyrir kynslóð, sem alist hefur upp við gagnaflóð nútímans og vanist því að hvers konar upplýsingar um gang efnahagsmála séu öllum aðgengilegar nánast samstundis, er vafalaust erfitt að gera sér í hugarlund ástandið í þessum efnum fyrir rúmlega hálfri öld. Með því að hefja útgáfu ársfjórðungsrits, eins og Fjármálatíðindum var ætlað að vera, var því stigið umtalsvert skref í átt til opnari og upplýstari umræðu um viðfangsefni á sviði efnahagsmála sem þá var við að etja. Fram að þessum tíma hafði Landsbankinn í mörg ár birt allrækkilegt yfirlit um hagþróun liðins árs með ársskýrslu bankans. Það hafði þó dregið verulega úr notagildi skýrslunnar, hve síðbúin hún var, þar sem bíða þurfti upp undir ár eftir upplýsingum um ýmsa þætti þjóðarþúskaþarins. Með tímariti væri hins vegar hægt að koma gögnum, ekki síst í peninga- og fjármálum, á framfæri miklu fyrir og greiða þannig fyrir markvissari umræðum. Þá segir í inngangsorðum stjórnar Landsbankans að því sé ekki að leyna „að hún telur heppilegra að geta snúið sér til þjóðarinnar í þessu riti en í pólitískum dagblöðum“.

Það kemur vitaskuld ekki á óvart, þegar blaðið er í fyrstu árgöngum Fjármálatíðinda, að umræður um lánsfjármál skuli vera þar fyrirferðarmiklar. Hér var þó ekki eingöngu eðlilegur áhugi bankastofnunar á þeim málum á ferðinni, heldur stóð einmitt þannig á um þetta leyti að ný ríkisstjórn var að móta stefnu sína um fjármögnun framkvæmdaáætlunar sinnar, og umræður og átök urðu um framkvæmd hennar sem Landsbankinn

hlaut að taka þátt í. Án þess að ætlunin sé að fjalla öðru fremur um það sem um þessi mál er sagt í Fjármálatíðindum, gefst nú tilefni til þess að rifja upp, til birtingar í þessu lokahefti tímaritsins ýmislegt, sem ég tók þátt í eða á minningar um, varðandi stjórn og stefnu í efnahags- og peningamálum á árdögum þess. Áður en að því kemur, er þó nauðsynlegt að kynna sviðið með því að rekja í stuttu máli þróun efnahagsmála nokkur ár aftur í tímann. Einnig verður gerð nokkur grein fyrir stöðu og stefnu Landsbankans eins og ég kynntist henni á þessum árum, en tvíbent hlutverk hans sem seðlabanka og um leið öflugasta viðskiptabanka þjóðarinnar hafði lengi verið umdeilt.

2. Mótun nýrrar efnahagsstefnu 1950

Vafalaust líta margir á sjötta áratug síðustu aldar sem tímabil mistaka í stjórn efnahagsmála og glataðra tækifæra. Vegna gjaldeyrisgróða stríðsáranna höfðu Íslendingar átt því láni að fagna umfram flestar aðrar þjóðir að hafa yfir nægu fjármagni að ráða til að byggja upp atvinnuvegi sína að nýju strax að styrjöldinni lokinni, en njóta þó í kjölfarið, ekki síður en aðrir, mikilla styrkja af Marshalláætlun Bandaríkjanna. Þrátt fyrir þetta forskot festust þeir enn á ný í neti hafta og upp-bótakerfis, á meðan hinar áður stríðsþjáðu þjóðir Evrópu sóttu fram til aukinnar velmegunar á grundvelli frjálsræðis í viðskiptum og jafnvægis í efnahagsmálum. Það er þó varla sanngjarnt að dæma árangur Íslendinga á þessu tímabili eingöngu út frá samanburði við önnur Evrópulönd. Einnig verður að meta efnahagsvanda þeirra á þessum árum bæði í ljósi þeirrar röskunar sem orðið hafði í íslensku þjóðfélagi af völdum stríðsins og gjörbreyttrar stöðu þeirra sem sjálfstæðrar þjóðar í heimi vaxandi spennu milli stórvelda og þjóðfélagskerfa. Ófullkomið stjórnkerfi, skortur á reynslu og þekkingu og hatrömm pólitísk átök,

allt átti þetta þátt í að torvelda lausn þeirra vanda-
mála sem við var að etja.

Sjötti áratugurinn hófst þó með stefnubreyt-
ingu sem miklar vonir voru bundnar við. Þegar árið
1949 hafði ríkisstjórn Alþýðuflokks, Framsóknar-
og Sjálfstæðisflokks fengið Benjamín J. Eiríksson,
sem þá starfaði við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn,
til þess að semja álitstærð um íslensk efnahags-
mál. Auk rækilegrar úttektar á stöðu og stjórn
efnahagsmála setti Benjamín í skýrslu sinni fram
róttækar hugmyndir um nýja stefnu byggða á við-
skiptafrelsi, raunhæfri gengisskráningu og aðhaldi
í fjármálum ríkisins og peningamálum. Ekki er
ástæða til að rekja hugmyndir Benjamíns nánar
hér, en Jónas H. Haralz hefur gert þeim og áhrif-
um þeirra mjög góð skil í ritinu *Frá kreppu til
viðreisnar*.¹

Afrek Benjamíns var ekki síst í því fylgið að
opna augu stjórnáráðgjafanna fyrir því að til væri
önnur og farsælli leið út úr vanda íslensks þjóð-
arþúskaþar en þau höft og forsjarhyggja sem þá
var ríkjandi í stjórn efnahagsmála. Hitt átti svo
eftir að koma í ljós að allmikið vantaði á að hin
nýja ríkisstjórn Framsóknar- og Sjálfstæðisflokks,
sem stóð að samþykkt gengisbreytingarinnar, væri
tilbúin að una við þann aga í hagstjórn sem nauð-
synlegur var til að varanlegur árangur næðist. Þar
að auki varð margt þess valdandi að gengisbreyt-
ingin, ásamt hliðarráðstöfunum, sem samþykkt
var í mars 1950 á grundvelli tillagna Benjamíns
og Ólafs Björnssonar, bar ekki þann árangur sem
að var stefnt. Eftir að víxlhækkunir verðlags og
launa voru fram komnar, reyndist raunlækkun
gengisins minni en nauðsynlegt var til að koma
á jafnvægisgengi og tryggja sjávarútveginum þá
afkomu sem að var stefnt. Jafnframt þyngdi það
röðurinn að viðskiptakjör héldu áfram að versna
bæði árin 1950 og 1951, en þau höfðu þróast
Íslendingum í óhag ár frá ári allt frá stríðslokum.
Í stað þess að taka á þessum vanda með frekari
leiðréttingu gengisins var strax í lok ársins 1950
brugðið út af þeirri meginstefnu gengisbreytingar-
laganna að hverfa með öllu frá útflutningsbótum.

Var þetta gert með því að stofna til sérstakra inn-
flutningsréttinda til handa bátaútveginum, sem í
raun fól í sér tvöfalt gengi í formi álags á ákveðnar
innflutningsvörur og samsvarandi greiðslum báta-
útveginum til hagsbóta. Benjamín kom, að því er
virðist, ekki nærri þessari ákvörðun. Hann var þá
enn í fullu starfi hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum í
Washington, en tók síðan við stöðu sem efnahags-
ráðunautur ríkisstjórnarinnar í febrúar 1951. Var
það í fyrsta skipti sem íslensk ríkisstjórn naut
með reglubundnum hætti sérfræðilegrar ráðgjafar
í stjórn efnahagsmála.

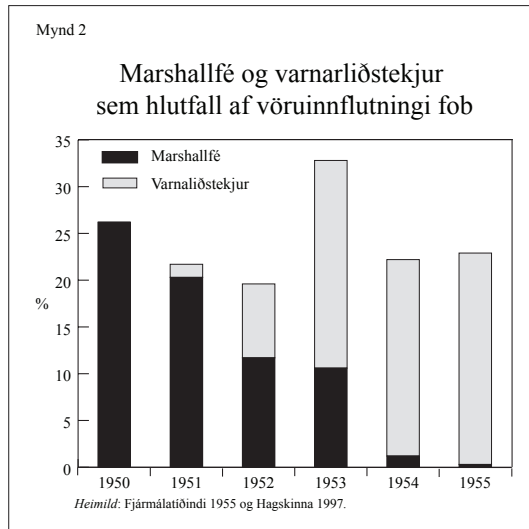
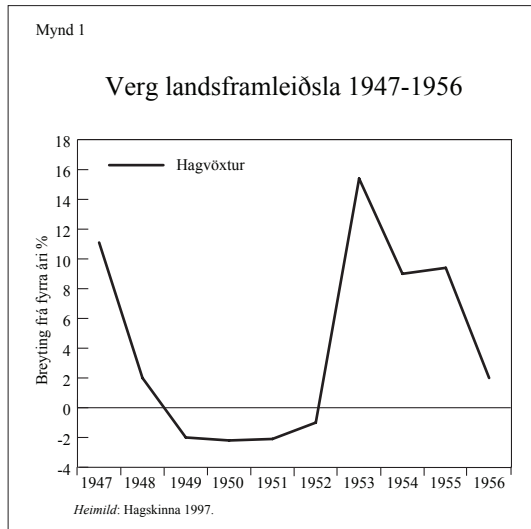
Þegar til lengri tíma er litið, var þó alvarleg-
asti veikleikinn fölginn í ónógu aðhaldi í pen-
ingamálum og fjármálum ríkisins, auk þess sem
verulega skorti á heildarsamræmingu efnahags-
stefnunnar, eins og síðar verður nánar að vikið.
Að það reyndist engu að síður unnt að slaka veru-
lega á höftum á innflutningi og fjárfestingu var
fyrst og fremst að þakka þeirri miklu efnahags-
aðstoð sem Íslendingar nutu á þessum árum frá
Bandaríkjunum samkvæmt Marshalláætluninni,
en hún stóð undir rúmum fimmtungi innflut-
nings til landsins á árunum 1950 og 1951 og um
12% hans árið 1952.² Þrátt fyrir efnahagsaðstoð-
ina drögust þjóðartekjur lítið eitt saman öll þessi
ár, og virðist atvinnuleysi hafa verið verulegt,
þangað til að kom fram á árið 1952, en þá fór
vinna við nýhafnar framkvæmdir varnarliðsins
á Keflavíkurflugvelli að hafa umtalsverð áhrif á
vinnumarkaðinn.

3. Nýtt þensluskeið hefst

Í kjölfar peningaflóðs styrjaldaráranna og fjár-
festingar- og neyslukapphlaups nýsköpunarinnar
höfðu fylgt fimm mögur ár, 1948-1952, með
samdrætti þjóðartekna sem nam samtals 22%
lækkun á mann. Hér var um óhjákvæmilega
aðlögun neyslu og fjárfestingar að ræða eftir
að stríðsgróðinn var til þurrðar genginn og við
hafði tekið tímabil versnandi viðskiptakjara. Á
árinu 1953 verða aftur á móti snögg umskipti,
þegar landsframleiðsla eykst um hvorki meira

1. Jónas H. Haralz (2002), „Hvað sögðu ráðgjafarnir?“, í
bókinni *Frá kreppu til viðreisnar*, ritstjóri Jónas H. Haralz.
Bls. 312-325.

2. Þórhallur Ásgeirsson (1955), „Efnahagsaðstoðin 1948-
1953“, *Fjármálatíðindi*, II, bls. 61-70.



né minna en 15%, sem er mesti hagvöxtur sem orðið hefur hér á landi á einu ári eftir síðustu heimsstyrjöld. Fyrir þessari uppsveiflu voru tvær meginorsakir. Annars vegar voru opinberar stórfamkvæmdir, virkjanir Sogs og Laxár og bygging Áburðarverksmiðjunnar, en þær voru allar í hámarki á árinu 1953. Fjármögnun til þeirra, bæði fyrir innlendum og erlendum kostnaði, var að langmestu leyti fengin af efnahagsaðstoð Bandaríkjanna, en þetta var síðasta árið sem Íslendingar nutu styrks af Marshallfé. Hins vegar, og mun afdrifaríkari, voru svo umsvif varnarliðsins vegna framkvæmda á Keflavíkurflugvelli, sem einnig náðu hámarki árið 1953, en þá var fjöldi Íslendinga við störf á varnarsvæðinu orðinn hálf þriðja þúsund, eða um 4% allra starfandi manna á landinu.³ Áhrifin létu heldur ekki á sér standa í stóraukningu þjóðartekna, vaxandi eftirspurn og neyslu. Mesta umræðu vöktu þó vafalaust áhrifin á vinnumarkaðinn, þar sem atvinnuleysi hvarf eins og döggr fyrir sólu, en við tók kapphlaup um vinnuaflið og hækkandi launakostnaður, einkum vegna aukinnar yfirvinnu. Upphaflega lögðu yfirvöld á það áherslu að Íslendingar sætu fyrir

3. „Efnahagsáhrif varnarliðsins (1956)“, *Fjármálatiðindi*, III, bls. 13-21 og Ingimundur Sigurpálsson (1976), „Herinn og hagkerfið. Efnahagsleg áhrif varnarliðsins“, *Fjármálatiðindi*, XXIII, bls. 23-48.

um vinnu á varnarsvæðinu, en þegar háværar kvartanir fóru að berast frá útvegsmönnum og bændum um að vinnandi fólk streymdi frá þeim til Keflavíkur, breyttist tónninn og farið var að biðja varnarliðið að fara varlega í mannráðningum.

Þótt varnarliðsvinnan hlyti þannig að skapa alvarleg þensluvandamál og erfiða samkeppni um vinnuaflið við útflutningsframleiðsluna, sem átti við rekstrarörðugleika að stríða vegna óhagstæðs gengis, fólst á hinn bóginn í henni verulegur búhnykkur fyrir þjóðarbúið. Sést það best af því að gjaldeyristekjur af starfseminni á Keflavíkurflugvelli voru árið 1953 orðnar jafngildi hátt í fjórða hluta alls vöruútflutnings þjóðarinnar, en vægi þeirra nam í raun mun hærra hlutfalli sé tekið tillit til þess að hér var um nánast hreinar gjaldeyristekjur að ræða, þar sem til öflunar þeirra þurfti litlu sem engu að kosta í erlendum gjaldeyri. Til þess að takast mætti að nota þessar auknu tekjur þjóðarbúsins til að styrkja stöðuna út á við og stuðla að jafnvægi framboðs og eftirspurnar ásamt auknu viðskiptafrelsi, hefði hins vegar verið nauðsynlegt að skapa hinum auknu umsvifum, sem þeim fylgdu, nægilegt svigrúm innan hagkerfisins með aðhaldi á öðrum sviðum, svo sem í framkvæmdum og opinberum útgjöldum.

Í lok júní 1953 voru reglulegar kosningar til Alþingis. Það kom því í hlut nýrrar ríkisstjórnar, sem mynduð var þá um haustið, að fást við þessi

nýju viðfangsefni og reyna um leið að byggja á þeim takmarkaða árangri í auknu athafnafrælsi sem náðst hafði í kjölfar gengisbreytingarinnar 1950. Áður en að því kemur að ræða um stefnu hennar, sem fólst í ýmsum nýmælum í peningamálum, er æskilegt að gera nokkra grein fyrir skipulagi þeirra mála. Verður þá fyrst fjallað um stefnu og ráðandi stöðu Landsbankans á lánamarkaðnum, en síðan gerð nánari grein fyrir aðgerðum hans og þróun peningamála eftir gengisbreytinguna 1950.

4. Staða Landsbankans og stefna

Allt frá því að ný lögjöf var sett um Landsbankann árið 1927, eftir áralangan undirbúning og umræður, hafði hann borið höfuð og herðar yfir aðrar peningastofnanir í landinu, enda hvort tveggja í senn, seðlabanki þjóðarinnar og langstærsti viðskiptabankinn. Vonir þeirra, sem forystu höfðu um setningu Landsbankalaganna, um að hér myndi með tímanum þróast svipað kerfi einkabanka og á hinum Norðurlöndunum og að seðlabankahlutverkið yrði smám saman ríkjandi í starfsemi Landsbankans, brugðust hins vegar algerlega, eins og ég hef rakið nánar annars staðar.⁴

Eftir að Íslandsbanki, eini einkarekni bankinn, komst í þrot og stofnaður hafði verið veikburðaríkisbanki, Útvegsbanki Íslands hf., á rústum hans og síðan settur á fót annar lítill ríkisbanki, Búnaðarbanki Íslands, hafði bæði eðli bankakerfisins og staða Landsbankans gjörbreyst. Hann var nú orðinn öflugasti aðillinn í ríkisreknu bankakerfi, þar sem ekki voru skilyrði fyrir eðlilega samkeppni eða þróun frjáls peningamarkaðar. Til marks um yfirburði Landsbankans í almennum bankaviðskiptum má nefna að enn í lok ársins 1949 voru um tveir þriðju samanlagðra útlána og innlána bankanna þriggja í hans höndum, auk þess sem hann var aðalviðskiptabanki flestra stærstu fyrirtækja og opinberra stofnana landsins. Af því leiddi svo að viðskiptabankasjónarmiðin hlutu að verða fyrirferðarmest í daglegri starfsemi bankans og ráða mestu um stefnu hans.

Það sem úrslitum réð um seðlabankahlutverkið og þá stefnu, sem tekin var í stjórn bankans varðandi stjórn peningamála voru þó fyrst og fremst breyttar ytri aðstæður eftir að gullfótarkerfið hrundi í heimskreppunni og við tók tímabil hafta og aukinnar miðstýringar. Í Landsbankalögunum var gengið út frá þeirri meginforsendu að gjaldreyrisviðskipti væru frjáls og að krónan yrði innan skamms tengd við og innleysanleg í gulli, en við þær aðstæður hefðu legið fyrir aðhald og skýrar reglur um það höfuðhlutverk bankans að tryggja öryggi gjaldmiðilsins og jafnvægi í greiðsluviðskiptum við útlönd með vaxtabreytingum og öðrum peningalegum aðgerðum. Þegar nú hvort tveggja gerðist í kjölfar kreppunnar haustið 1931, að allar fyrirætlanir um tengingu krónunnar við gull voru endanlega úr sögunni og tekin voru upp ströng höft í stað frjálsra gjaldeyrisviðskipta, gjörbreyttist hlutverk Landsbankans sem seðlabanka. Eftir þessi umskipti voru engin ákvæði lengur í lögum bankans sem segðu til um það, hver markmið hans skyldu vera í stjórn peningamála. Með höftunum var aftur á móti tekin upp sú stefna að treysta á beinar viðskiptahömlur til að leysa úr jafnvægisvanda í hagkerfinu í stað þess að beita almennum hagstjórnartækjum seðlabankans, svo sem vöxtum, gengisbreytingum eða peningalegum markaðsaðgerðum.

Frá því að ég kynntist Landsbankanum fyrst 1951 og fram undir lok ársins 1954 var bankastjórnin skipuð þeim Jóni Árnasyni, Jóni G. Mariássyni og Gunnari Viðar. Var Jón Árnason þeirra fyrirferðarmestur, og réð hann mestu um almenna stefnu bankans, svo og um samskipti við ríkisstjórn og erlenda banka, en hann hafði verið formaður bankaráðs frá árinu 1928 til 1946, þegar hann varð sjálfur bankastjóri. Mjög náíð samstarf var alla tíð milli Jóns og Magnúsar Sigurðssonar, sem hafði verið áhrifamestur innan bankastjórnarinnar í þrjá áratugi, og tók Jón við forystuhlutverki í stjórn bankans eftir að Magnús féll frá árið 1947. Skoðanir Jóns, sem ég kynntist vel, voru því að mínum dómi lýsandi fyrir þau sjónarmið sem ríkjandi voru í stjórn bankans allan þann tíma sem hann átti aðild að henni. Eins og Magnús hafði hann mikinn metnað fyrir hönd Landsbankans sem leiðandi fjármálastofnunar landsins og lagði

4. Jóhannes Nordal (2002), „Mótun peningakerfis fyrir og eftir 1930“. Í bókinni *Frá kreppu til viðreisnar*, ritstjóri Jónas H. Haralz. Bls. 41-79.

höfuðáherslu á að tryggja stöðu og lánstraust bankans út á við, en Jón hafði, ásamt Magnúsi, unnið manna mest að lántökum ríkisins erlendis. Sem gamall samvinnumaður með djúpar rætur í sveitamenningu aldamótanna var Jón íhaldssamur í atvinnumálum, en vildi efla hefðbundna atvinnuvegi þjóðarinnar og útflutningsstarfsemi.

Jón hafði haft frumkvæði að því haustið 1931 að stjórn Landsbankans hvatti til þess að tekin yrðu upp gjaldeyris- og innflutningshöftin, sem áttu eftir að tröllríða þjóðfélaginu næstu þrjá áratugi. Rök hans þá voru yfirvofandi greiðsluerfíðleikar Landsbankans erlendis vegna minnkandi útflutningstekna af völdum kreppunnar, en eindreginn stuðningur hans við haftaleiðina átti sér þó áreiðanlega dýpri rætur í forsjárhyggju hans og efasemdum um heilbrigði hinna frjálsu markaða. Hvorki Jón né aðrir, sem að þessum ákvörðunum stöðu, hafa þó getað haft skýrar hugmyndir um það, hvaða áhrif þær hefðu til lengdar á stjórn peningamála eða hve sterk staða Landsbankans ætti eftir að verða í haftakerfinu, eins og það átti eftir að þróast. Til að skýra það er nauðsynlegt að lýsa skipulagi þess í stuttu máli.

Framkvæmd gjaldeyrishaftanna í bönkunum má til glöggvunar skipta í þrjá þætti. Í fyrsta lagi var útflytjendum og öðrum gert skylt að skila öllum gjaldeyri sem þeir eignuðust til gjaldeyrisbankanna, Landsbanka eða Útvegsbanka, og voru reglur um skil hertar eftir því sem á leið. Í öðru lagi var bönkunum aðeins heimilt að selja gjaldeyri gegn tilskildum leyfum þar til bærra yfirvalda eða til greiðslu á vörum eða þjónustu á frílista, eftir að þeir komu til.⁵ Loks var sú starfsregla, óskráð að visu, að bönkunum var enginn tímafrestur settur varðandi afgreiðslu umsókna um gjaldeyri, jafnvel þótt leyfi væri fyrir hendi eða innflutningur viðkomandi vöru á frílista samkvæmt auglýsingu stjórnvalda. Þeim var með öðrum orðum í sjálfsvald sett, hvort þeir yrðu við beiðnum um gjaldeyriskaup eða ekki. Vafalaust hefur þessi regla byggst á þeim rökum að ekki

væri hægt að skylda bankana til að selja gjaldeyri sem þeir ekki ættu til eða teldu sig ekki geta selt vegna annarra skuldbindinga.

Fljótlega eftir að höftin voru tekin upp, sótti í það horf að stjórnvöld gáfu út gjaldeyris- og innflutningsleyfi umfram það sem bankarnir gátu afgreitt, svo að til skömmunar kom af þeirra hálfu. Til að tryggja samræmi í afgreiðslum og koma í veg fyrir að skömmtunin hefði í för með sér mismunun milli viðskiptavina bankanna, var strax á fjórða áratugnum komið á samvinnu milli þeirra um þessa framkvæmd í svokallaðri millibankanefnd, og síðar bættist fulltrúi frá viðskiptaráðuneytinu í hópinn. Varðandi það höfuðatriði, hvenær væri komið að þeim mörkum að nauðsynlegt væri að takmarka gjaldeyrissölu með þessum hætti, var ákvörðunarvaldið þó ótvírætt í höndum Landsbankans eins vegna yfirburðastöðu hans bæði fjárhagslega og í gjaldeyriskaupum.

Af þeim takmörkuðu upplýsingum sem fyrir hendi eru um starfsemi millibankanefndarinnar, ásamt mánaðarlegum tölum um gjaldeyrisstöðu Landsbankans, virðist mér mega draga nokkrar ályktanir um vinnubrögð og stefnu bankans í gjaldeyrismálum á haftatímabilinu. Fylgst var vandlega með gjaldeyrishreyfingum, og hvenær sem gjaldeyrisstaðan nálgadist lægstu mörk, sem bankastjórnin taldi viðunandi, var þess gætt í gegnum millibankanefndina að ekki væri meira selt en svaraði þeim gjaldeyri sem inn kæmi á hverjum tíma. Þá sýndi sú staðreynd, að Landsbankinn var þrátt fyrir þetta oft í nettóskuld erlendis langtímum saman, að bankastjórnin hefur talið sig hafa örugg tök á stöðunni og ekki talið neina hættu á að bankinn lenti í vanskilum erlendis. Ekkert bendir heldur til þess að hún hafi reynt eða talið æskilegt að beita þessu skömmunarvaldi bankans til að byggja upp gjaldeyrisvarasjóð. Þegar betur áraði virðist strax hafa verið slakað á um sölu gjaldeyris, en hert að aftur þegar nálgadist viðmiðunarmörkin. Þetta skapaði óhjákvæmilega mikla óvissu fyrir viðskiptalífið og varð þess t.d. valdandi að útgáfa frílista eftir gengisbreytinguna 1950 varð ekki fyllilega marktæk og skapaði því ekki það traust á markaðnum sem að var stefnt.

Það sem mestu máli skipti voru þó vafalítið áhrifin á seðlabankahlutverk Landsbankans. Þau

5. Bjarni Bragi Jónsson (2002), „Hafta- og styrkjakerfið á Íslandi“. Í bókinni *Frá kreppu til viðreisnar*, Jónas H. Haralz. Bls. 135-221.

öruggu tök sem Landsbankinn hafði með þessum hætti á gjaldeyrisstöðu sinni hlutu að draga verulega úr áhuga hans á að beita almennum hagstjórnatækjum til að viðhalda jafnvægi í erlendum viðskiptum þjóðarinnar. Sú afstaða virðist hafa mótast í bankastjórninni á þessu tímabili, ekki síst hjá Magnúsi Sigurðssyni, að almenn stjórn efnahagsmála, þ.á m. peningamála, ætti að vera algerlega á vegum ríkisins og bankanum bæri að forðast að taka afstöðu til pólitískra viðfangsefna. Með þessu móti var seðlabankahlutverki bankans ýtt til hliðar, jafnframt því sem viðskiptabankasjónarmiðin hlutu að eflast að sama skapi.

5. Peningamálin 1950-52

Skammur undirbúningstími og pólitískar aðstæður eru vafalaust skýringarnar á því hve tiltölulega lítið var rætt um stefnuna í peningamálum eða fjármálum ríkisins í greinargerð þeirra Benjamins J. Eiríkssonar og Ólafs Björnssonar fyrir gengislækkuninni 1950, umfram almennt orðalag um nauðsyn aðhalds í útlánum bankanna og fjárfestingu án þess að nokkur ákveðin markmið séu tilgreind í því efni. Benjamín hafði þó fjallað rækilega um þessi mál í greinargerð sinni fyrir þáverandi ríkisstjórn hálfu ári áður, svo og í bók sinni, *Orsakir erfiðleikanna í atvinnu- og gjaldeyrisáttum* tólf árum áður. Þar hafði hann rakið vandamál viðskiptahallans öðru fremur til veikrar stjórnar Landsbankans á útlánunum bankanna og talið nauðsynlegt að stofna sjálfstæðan seðlabanka til að sérhagsmunir fengju ekki ráðið útlánastefnunni. Ekki var minnst á þörf skipulagsbreytinga í bankamálum eða stofnun sérstaks seðlabanka í sambandi við gengisbreytingarlögin. Síðar á árinu skipaði ríkisstjórnin hins vegar sérstaka bankamálanefnd til að gera tillögur í þeim efnum, og var fenginn sérfræðingur frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum henni til ráðgjafar, en hann gekk frá samningu frumvarps til laga um nýjan seðlabanka snemma árs 1951. Góð rök mátti vissulega færa fyrir því að taka skipulag og stjórn peningamála til endurskoðunar á þessum tíma, en hitt var líka ljóst að róttækar breytingar á þessu sviði mundu verða umdeildar og tímafrekar, og þær gætu því lítið lagt af mörkum til að styrkja stefnuna í peningamálum í kjölfar gengislækk-

unarinnar. Þvert á móti er nokkuð víst að þessar hugmyndir, sem bankastjórn Landsbankans brást við af mikilli hörku, hafi torvelað allt samráð milli aðila á sviði peningamála, þegar mest reið á fyrstu tvö, þrjú árin eftir gengislækkunina. Átti það vafalaust sinn þátt í því að það tækifæri til að styrkja erlenda stöðu þjóðarbúsins og losa enn frekar um innflutningshöft, sem efnahagsaðstoð Bandaríkjanna bauð upp á, gekk mönnum úr greipum.

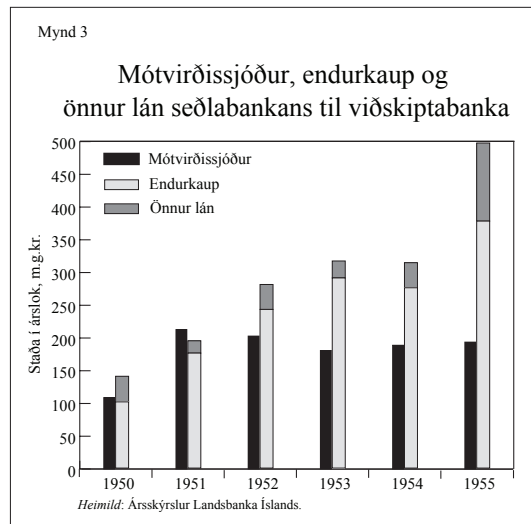
Í árslok 1949, rétt áður en gengislækkunin kom til framkvæmda, var staða gjaldeyris- og peningamála mjög þröng. Enginn gjaldeyrisforði var fyrir hendi, ríkissjóður í miklum lausaskuldum við Landsbankann vegna langvarandi rekstrarhalla og atvinnufyrirtæki skuldum vafin eftir fjárfestingu og hallarekstur undanfarinna ára. Á móti þessu kom að Íslendingar voru að byrja að njóta öflugs stuðnings Marshall-áætlunarinnar, sem var einmitt að komast á skrið um þetta leyti, en á árinu 1950 stóð efnahagsaðstoð samkvæmt henni undir rúmlega 26% alls innflutnings til landsins, en 20% árið 1951. Meginhluti efnahagsaðstoðarinnar voru óafturkræf framlög, sem voru framkvæmd með þeim hætti að vörur voru fluttar inn frá Bandaríkjunum eða í gegnum Greiðslubandalag Evrópu, en greiðslur innflytjenda fyrir þær voru lagðar á sérstakan reikning í seðlabankadeild Landsbankans í íslenskum krónum, svokallaðan Mótvirðissjóð, sem var í eigu ríkisins, en ráðstöfun fjár úr honum var þó háð samþykki bandarískra stjórnvalda. Með bindingu þessa mikla fjármagns í bankanum gafst stjórnvöldum tækifæri til þess að stuðla að efnahagslegu jafnvægi, sem hefði gert kleift að byggja upp nokkurn gjaldeyrisforða og auka stórlega innflutnings- og athafnafrælsi. Hér urðu þó önnur sjónarmið ofan á, annars vegar hjá ríkisstjórn, hins vegar hjá Landsbankanum.

Ríkisstjórnin hafði um þessar mundir á þrjónunum stórframkvæmdir í raforkuframleiðslu og iðnaði, virkjanir Sogsins við Írafoss og Laxár í Þingeyjarsýslu og byggingu Áburðarverksmiðjunnar í Gufunesi. Fór ríflega helmingur alls mótvirðisfjár sem inn kom á áætlunartímanum, eða um 15 milljónir dollara til þessara framkvæmda, auk lána sem veitt voru bæði af Marshallfé og frá Alþjóðabankanum. Þótt þessar

framkvæmdir hafi vafalaust verið taldar þjóðhagslega hagkvæmar, hlaut þessi ráðstöfun mótvirðisfjár að vinna gegn þeirri jafnvægisstefnu sem mörkuð hafði verið með gengislækkuninni.

Sama má ekki síður segja um áhrif þess helmings mótvirðisfjárins sem safnaðist upp í Landsbankanum á árunum 1950-52, en á þeim tíma bættust rúmlega 200 m.kr. í Mótvirðissjóð. Í stað þess að halda að sér höndum í útlánunum og nýta þetta svigrúm til að styrkja stöðu bankans út á við, hóf seðlabankadeild Landsbankans einmitt á þessum sama tíma að endurkaupa afurðavíxla sjávarútvegs og landbúnaðar af viðskiptabönkunum eftir samræmdum reglum. Samkvæmt þessu afurðalánakerfi áttu framleiðendur rétt á sjálfkrafa lánunum út á allt að tveimur þriðju af verðmæti vörubirgða, svo að það var í raun tilviljun að þessi nýju endurkaup voru í lok ársins 1952 einnig komin upp í liðlega 200 m.kr. Þessum hluta Mótvirðissjóðsins hafði með öðrum orðum verið ráðstafað til aukinna endurkaupa á afurðalánunum. Hér verður að visu að hafa í huga að reglubundin afurðalán voru ekki alveg ný af nálinni. Síðan 1945 höfðu bankarnir keypt svonefnda framleiðsluvíxla með hagstæðari vaxtakjörum en önnur lán, en nú var þetta kerfi gert víðtækara og afurðalánunum gefinn sjálfkrafa forgangur að fé úr seðlabankanum. Ljóst er að þessi aukna fyrirgreiðsla við atvinnuvegina var mikið kappsmál bæði atvinnulífsins og stjórnvalda, en sú vafasama skoðun átti miklu fylgi að fagna að rekstrarlán til fyrirtækja hvettu aðeins til aukinnar framleiðslu, en hefðu ekki verðbólguáhrif með sama hætti og lán til fjárfestingar. Það er þó enginn vafi að þessi aukning afurðalána losaði í upphafi mikið fjármagn úr rekstri fyrirtækja sem síðan var notað til fjárfestingar. Dæmi um þetta var hin mikla fjárfesting sem Sambandsfyrirtækin réðst í á þessum tíma, þegar þau fóru að fá lán út á birgðir afurða sem áður höfðu verið fjármagnaðar af eigin fé. Til lengri tíma átti útstreymi fjár vegna hinna sjálfvirku endurkaupa, sem þar að auki voru með forgangskjörum, eftir að hafa alvarleg verðbólguáhrif, á meðan seðlabankadeild Landsbankans réð ekki yfir heimildum til innlánsbindingar eða neinum öðrum tækjum til að fjármagna það án peningapenslu.

Á einu sviði vaknaði þó Landsbankinn á þessum árum til betri skilnings á hlutverki sínu, að því er virðist aðallega fyrir erlend áhrif. Snemma árs 1950 var Landsbankanum boðið að gerast hluthafi í Alþjóðagreiðslubankanum í Basel (Bank for International Settlements eða BIS). Hluthafar í BIS voru þá flestir seðlabankar Evrópu og fáeinir utan hennar, og annaðist bankinn m.a. greiðslukerfi sem komið var á fót í sambandi við Marshalláætlunina. Tók aðild Landsbankans að BIS gildi síðla árs 1950, og sótti Jón Árnason í fyrsta sinn ársfund bankans vorið eftir. Veit ég að Jón varð fyrir miklum áhrifum af kynnum sínum af þeim mönnum sem hann hitti á fundinum, en þau sjónarmið að taka þyrfti upp virkari stefnu í peningamálum, m.a. með hækkun vaxta, sem víða hafði verið haldið mjög lágum síðan á kreppuárunum, áttu þar vaxandi fylgi að fagna. Tvo menn vil ég nefna sem Jóni fannst sérstaklega mikið til koma. Annar var Maurice Frère, stjórnarformaður BIS og aðalbankastjóri Belgiska seðlabankans, en Belgar höfðu, með því að beita vöxtum og virkri stefnu í peningamálum ásamt frjálsræði í gjaldeyrisviðskiptum, náð að rétta efnahag sinn við eftir styrjöldina fyrir og með betri árangri en flestar aðrar Evrópuþjóðir. Hinn var Svíinn Per Jacobsson, sem hafði verið aðalhogfræðingur BIS um langt skeið og varð síðar forstjóri Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í Washington.



Áhrif þau, sem Jón varð fyrir frá þessum mönnum, áttu áreiðanlega mestan þátt í því að hann lagði fram í bankaráði Landsbankans sex mánuðum síðar tillögur um verulega vaxtahækkun, þar sem gert var ráð fyrir að almennir útláns- og innláns-vextir hækkuðu um 2-2,5% og vextir á afurðalánum, sem áður höfðu notið mests forgangs, um 3%. Samanborið við þá varkáru lágvaxtastefnu, sem segja má að Landsbankinn hafi fylgt allt frá upphafi kreppunnar, var hér brotið blað í afstöðu til stjórnar peningamála, þar sem þetta var í fyrsta skipti sem stefnt var að því að bankinn tæki frumkvæði í þeim efnunum og það með tillögum sem vitað var að gengu þvert á ríkjandi viðhorf á sviði stjórnmálanna. Það fór reyndar svo að hinir tveir bankastjórnarnir treystu sér ekki til að standa að tillögum með Jóni Árnasyni, einkum með skírskotun til þess að ekki hefði verið leitað eftir afstöðu ríkisstjórnarinnar í málinu. Svo fór að lokum að bankaráðið samþykkti þá málamiðlun að hækka útlánsvexti aðeins um 1 prósentu, en innlánsvexti um 1,5 prósentur, og lét ríkisstjórnin það ótalið. Þótt ekki yrði meira úr þessu frumkvæði, reyndist það ekki áhrifalaust og virtist vaxtahækkunin falla í frjóan jarðveg, enda var um þetta leyti vaxandi umræða um leiðir til að efla þverrandi sparnað.

6. Ný stefna mörkuð

Víkur nú sögunni aftur að viðfangsefnum nýrrar ríkisstjórnar haustið 1953. Kosningarnar í lok júní einkenndust af nýjum framboðum, sem hlutu nærri 10% greiddra atkvæða og tvo þingmenn kjörna. Stjórnarflokkarnir gátu því sæmilega vel við unað að bæta við sig einu þingsæti, þótt þeir misstu reyndar báðir nokkurt fylgi hlutfallslega. Það kom líka brátt í ljós að enginn annar kostur var fyrir hendi til stjórnarmyndunar en að þeir héldu áfram samstarfi sínu. Framsóknarflokkurinn gekk þó til þess með nokkurri tregðu, þar sem hann hafði misst eitt þingsæti, en Sjálfstæðisflokkurinn bætt við sig tveimur.

Eftir þessi kosningaúrslit og átök undanfarins kjörtímabils um gengislækkun og varnarsamning við Bandaríkin, voru lítil líkindi til þess að flokkarnir gætu orðið sammála um róttækar aðgerðir í efnahagsmálum, enda freistandi fyrir þá að líta heldur á björtu hliðarnar í þróun þjóðarbúskapar-

ins sem nú var loksins að rétta við eftir margra ára þrengingar. Stóraukin atvinna og gjaldeyriskjukur af framkvæmdum varnarliðsins höfðu hleypt lífi í atvinnulífið og dregið úr gjaldeyrisskortinum án þess að neikvæð áhrif þeirra í formi spennu á vinnumarkaðnum væru enn farin að valda verulegum áhyggjum. Í lok undanfarins árs höfðu þar að auki verið gerðir kjarasamningar sem tryggðu óbreytt laun á vinnumarkaðnum næstu tvö árin gegn því að ríkið gerði ráðstafanir til að halda vísitölu framfærslukostnaðar, og þar með kaupmætti launa, stöðugri á samningstímanum. Þar með var verðbólgan, sem sigldi í kjölfar gengislækkunarinnar og fólst í víxlhækkunum launa og verðlags, stöðvuð um sinn. Með því var þó ekki leystur sá vandi sem í því fólst að gengislækkunin 1950 hafði ekki náð tilgangi sínum að fullu og ekki hafði heldur tekist að styrkja stöðuna út á við með söfnun gjaldeyrisvarasjóðs. Það vantaði því enn mikið á að markmiðum gengislækkunarinnar um jafnvægi og frjáls gjaldeyrisviðskipti hefðu náðst.

Stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar má skipta efnislega í tvennt. Í fyrri hluta hennar er ítrekuð fyrri stefna, en þar segir m.a. að til þess að tryggja landsmönnum sem öruggasta og besta afkomu „sé nauðsynlegt að sem mest frjálsræði ríki í viðskipta- og atvinnulífi, en skilyrði þess að svo megi verða, er, að tryggt verði jafnvægi í efnahagsmálum inn á við og út á við. Ríkisstjórnin mun því beita sér fyrir hallalausum ríkisbúskap og fyrir því, að atvinnuvegirni geti orðið reknir hallalaust, þannig að þeir veiti nægilega atvinnu.“ Aðaláhersla seinni hluta yfirlýsingarinnar er hins vegar á fjáröflun til framkvæmda og til eflingar atvinnurekstrar, þar sem hæst ber annars vegar áform um rafvæðingu dreifbýlis með byggingu orkuvera, dreifingu raforku og fjölgun smástöðva, en hins vegar að tryggja aukið fjármagn til íbúðabygginga í kaupstöðum og kaupúnum. Þá er einnig stefnt að byggingu sementsverksmiðju og auknum rekstrarlánum til landbúnaðar og iðnaðar (*Morgunblaðið*, 12. september 1953).

Þegar til kom beindist áhugi ríkisstjórnarinnar fyrst og fremst að framkvæmdahluta stefnuyfirlýsingarinnar. Að vísu var eitt af fyrstu verkum hennar að draga úr fjárfestingarhöftum um leið og Fjárhagsráð, ímynd strangasta haftatímabilsins,

var lagt niður og þau verkefni sem eftir voru falin nýrri stofnun, svonefndri Innflutningsskrifstofu. Jafnframt var stefnt að stækkun frilistans og ákvæði um millibankanefnd felld úr lögum, en hún starfaði þó áfram á vegum bankanna. Allt bar þetta vott um áhuga á fjálsara hagkerfi. Hins vegar vantaði það sem mestu máli skipti, en það voru raunhæfar aðgerðir til þess að ráða bót á því jafnvægisleysi og spennu sem enn einkenndi mörg helstu svið þjóðarbúskaðarins, svo sem viðskiptin við önnur lönd, lánsfjármarkaðinn og vinnumarkaðinn.

7. Framkvæmdir og hugmyndir um fjármögnun

Þær framkvæmdir sem ríkisstjórnin bar mest fyrir brjósti voru vissulega aðkallandi. Húsnæðisskortur hafði verið gífurlegur síðan á stríðsárunum og fjöldi fólks bjó í gömlum hermannabröggum og öðru heilsuspillandi húsnæði. Lítið framboð var hins vegar á hagstæðum lánum til íbúðabygginga. Annað forgangsverkefni ríkisstjórnarinnar var rafvæðing dreifbýlisins, þar sem verulegur hluti íbúanna átti ekki kost þeirra nútímaþæginda sem rafmagninu fylgja. Vandamálið var að tryggja fjármagn til þessara og annarra þarfa á þenslutímum, jafnframt því sem efnahagsaðstoð samkvæmt Marshalláætluninni var að renna sitt skeið til enda, en hún hafði staðið undir drjúgum hluta opinberra framkvæmda árin á undan.

Nú kom það í hlut Benjamíns J. Eiríkssonar að vinna með ríkisstjórninni að lausn þessara mála. Benjamín hafði, eins og áður segir, verið efnahagsráðunatur ríkisstjórnar síðan snemma árs 1951 og m.a. formaður nefndar um endurskoðun á skipulagi bankamála. Ekki varð samkomulag um hugmyndir sem uppi voru í nefndinni um nýjan seðlabanka. Hins vegar gekk hún, fyrir áeggjan Alþjóðabankans, frá tillögum um Framkvæmdabanka Íslands sem hafa skyldi forystu um skipulagningu fjárfestingarlánastarfsemi í landinu. Voru lög um stofnun Framkvæmdabankans samþykkt snemma árs 1953, og var Benjamín ráðinn bankastjóri hans þá um vorið. Má segja að það hafi verið í fullu samræmi við stefnu og áhugamál ríkisstjórnarinnar að kröftum hans var nú beint að ráðgjöf um fjármögnun og eflingu framkvæmda, en vandamál

almennrar hagstjórnar voru látin sitja á hakanum.

Fyrstu hugmyndirnar um það, hvernig ríkisstjórnin hygðist efna þau fyrirheit, sem gefin voru í málefnasamningi stjórnarflokkanna, koma fram í greinargerð sem forsætisráðherra sendi bankastjórn Landsbankans sem algert trúnaðarmál um miðjan nóvember 1953. Í upphafi greinargerðarinnar, sem nefnd er *Ráðstafanir í peningamálum*, er tekið fram að umræður um fjáröflunarleiðir séu enn ekki komnar á það stig að ríkisstjórnin hafi getað gert sér grein fyrir því, hver úrræði yrðu farsælust. Það sem á eftir komi sé því „sett fram án allra skuldbindinga, en til ihugunar fyrir háttvirta bankastjóra Landsbanka Íslands.“⁶

Þótt greinargerð þessi, sem augljóslega var samin af Benjamín, væri með þessum fyrirvörum af hálfu ríkisstjórnarinnar, urðu hugmyndir þær sem þar eru settar fram grundvöllur allra umræðna um fjáröflunarmálin næsta árið. Þær eru líka gott dæmi um hugmyndir höfundarins og framtíðarsýn, en hann er einmitt á sama tíma að móta stefnu Framkvæmdabankans. Verður nú gerð stuttlega grein fyrir helstu atriðum greinargerðarinnar.

1. Megintillaga sem þar er sett fram er að fyrirhuguð fjáröflun eigi sér fyrst og fremst stað með útgáfu og sölu verðbréfa á markaði, þannig að hluti þess sparifjár, sem myndast í landinu, geti runnið til þeirra framkvæmda sem ríkisstjórnin hefur ákveðið að hafa eigi forgang. Til þess að auðvelda sölu verðbréfanna og gera þau samkeppnishæf við sparifé sé tvennt nauðsynlegt. Í fyrsta lagi þurfi vextir af verðbréfunum að vera hærri en af sparifé í innlánsstofnunum, og er lagt til að skapa þann vaxtamun með því að vextir af almennu sparifé verði lækkaðir úr 5% í 4% og jafnframt verði hætt að taka á móti fé á bundna reikninga með hærri vöxtum, en á þessum tíma voru greiddir 6% vextir af sex mánaða reikningum og 7% af tíu ára reikningum. Með þessum hætti væri unnt að bjóða út verðbréf með 6% vöxtum, sem væri viðunandi ávöxtun fyrir sparifjáreigendur. Bréfin gætu verið með mismunandi

6. Greinargerð þessa, ásamt öðrum gögnum, sem hér er vitnað til varðandi lánamálin, er að finna í skjalasafni Seðlabankans.

lánstíma. Framkvæmdabankinn gæti t.d. gefið út 5-10 ára bréf, en veðdeildin bréf til 20-30 ára. Einnig væri rætt um að gera slík bréf skattfrjáls. Í öðru lagi væri nauðsynlegt að tryggja að bréfin væru auðseljanleg, þannig að eigendur bréfanna geti ætíð selt þau á gangverði sem svari til raunverulegra vaxta á hverjum tíma, eins og það er orðað. Eini aðilinn, sem geti tekið á sig að tryggja verðbréfaværunina til langframa sé seðlabankinn. Hann þurfi því að taka að sér að skipuleggja hana og setja markaðnum viðskiptareglur, en jafnframt verði þeir, sem gefa út bréf, að varast að gefa út bréf umfram það sem markaðurinn þolir. Loks er bent á að vaxandi sparifjármýndun, árið 1952 og síðan, sýni að nú séu hagstæð markaðsskilyrði til að hefja slíka verðbréfaútgáfu. Ekki sé þó víst að þessar ráðstafanir verði til þess að nýtt fjármagn myndist, en með þeim yrði auðveldara að beina því sparifé sem myndast inn á æskilegar brautir. Sennilega yrði með þessum hætti unnt að afla þess fjár sem á vantar til rafmagnsframkvæmda og byggingar sementsverksmiðju, auk nokkurs fjár til íbúðabygginga.

2. Þá er rætt um endurskipulagningu lánveitinga til byggingar íbúðarhúsa, en þar lagt til að bankarnir skuldbindi sig til að verja helmingi aukningar á sparifjárinnstæðum frá og október 1953 til íbúðalána. Verði lánin með samræmdum kjörum, 6,25% vöxtum og til 30 ára. Verði bönkunum í sjálfsvald sett hvort þeir veiti lánin beint eða fyrir milligöngu veðdeildarinnar. Einnig er lagt til að bankarnir breyti eldri íbúðalánunum sínum í lán með hinum samræmdu kjörum, en með 20 ára lánstíma.

3. Til rafmagnsframkvæmda hefði verið ákveðið að verja 250 m.kr. næstu tíu árin. Mest verði framkvæmdir næstu þrjú árin, 35 m.kr. ár hvert. Gert er ráð fyrir árlegu framlagi úr ríkissjóði, auk lána sem Framkvæmdabankinn afli með verðbréfasölu innanlands og hugsanlegra erlendra lána. Til að tryggja að fjáröflun til áætlunarinnar bregðist ekki sé þó nauðsynlegt að fyrir liggi loforð bankanna um að þeir láni það, sem á kann að vanta, ef fyrrgreindar aðferðir duga ekki.

4. Loks er rætt um fyrirheit í málefnasamningi um rekstrarlán til iðnaðar og til framleiðenda sauðfjárafurða. Vitnað er í kvartanir um

ónógt rekstrarfé, en líklegt sé að það stafi frekar af fyrirkomulagi útlána en að bankarnir láni of lítið. Æskilegt sé að framleiðsla fyrir innanlandsmarkað, sem er heilbrigð frá hagrænu sjónarmiði, njóti lána eftir sömu reglum og framleiðsla til útflutnings, enda komi hún í raun í stað innfluttrar vöru og hafi því sömu þýðingu fyrir lífskjör þjóðarinnar. Lánin yrðu með veði í framleiddum afurðum og mundu því breytast í samræmi við birgðamagn. Nauðsynlegt sé að almennar reglur gildi um þessi lán, en með því sé dregið nokkuð úr óvissunni sem fylgir allri efnahagsstarfsemi. Til að viðskiptabankarnir geti lánað með þessum hætti, sé nauðsynlegt að seðlabankinn endurkaupi framleiðsluvíxlana eftir settum reglum. Þá er sérstaklega lagt til að framleiðendur sauðfjárafurða eigi kost á rekstrarlánum út á afurðir sínar fyrirfram snemma á framleiðsluárinu eftir hliðstæðum reglum og lánað er út á sjávarafurðir. Æskilegt sé að Landsbankinn taki að sér forystu í þessu máli, en ekki sé önnur leið sjáanleg til að framkvæma þetta en með endurkaupum seðlabankans.

8. Viðbrögð Landsbankans

Bankastjórn Landsbankans svaraði erindi forsætisráðherra mánuði síðar í allöngu máli, þar sem hún leggst eindregið gegn þeim meginhugmyndum sem þar höfðu verið reifaðar, sérstaklega þó þeirri tillögu að lækka sparisjóðsvexti til þess að skapa svigrúm til verðbréfasölu. Var sú afstaða í samræmi við þá stefnubreytingu innan bankastjórnarinnar, sem komið hafði fram í sambandi við vaxtahækkunina árið áður og rætt er um hér að framan. Um áhrif vaxta segir bankastjórnin í svari sínu: „Hér á landi er mikil hræðsla við háa vexti, sem álitnir eru gera framkvæmdir allar mjög dýrar. Hins er þó einnig að gæta, að þeir myndu gera hvoru tveggja í senn, að auka sparifjáröfnun og að draga úr eftirspurn eftir lánsfé, en á hvort tveggja er hér þörf.“ Síðan vitnar hún í Per Jakobsson máli sínu til stuðnings, en umfjöllun sinni um vexti lýkur bankastjórnin með þessum orðum: „Niðurstaða þessara hugleiðinga verður sú, að ekkert má gera til að draga úr sparifjáröfnun, ef ekki á að stofna aðalatvinnuvegum þjóðarinnar í beinan voða vegna skorts á starfsfé. En verði horfið að því óheillaráði að lækka sparisjóðsvexti,

má telja alveg víst, að sparifjáröfnun stöðvist og að menn byrji að taka út sparifé, ekki til verðbréfa-kaupa, heldur til eyðslu og fjárfestingar.“

Þá færir bankastjórnin rök fyrir því að hættulegt sé að auka endurkaup seðlabankans, þar sem allt fé hans sé þegar bundið í endurkaupum og öðrum útlánunum, svo að frekari lán mundu aðeins valda aukinni peningapenslu. Einnig bendur hún á að fastar reglur um lán út á framleiðsluvörur valdi því að menn taki lán umfram það sem þeir þurfa og noti féð til annarra hluta, „einkanlega þegar þess er gætt, að afurðalán eru með svo lágun vöxtum, að stórgróði væri að því að taka þau og lána peningana út aftur með venjulegum vöxtum“, eins og segir í svarinu. Þótt allt megi þetta til sanns vegar færa, skýtur það nokkuð skökku við að bankastjórnin skuli taka svona sterka afstöðu gegn aukningu endurkaupa eftir þá gífurlegu hækkun þeirra, sem hún hafði sjálf staðið að undanfarin þrjú ár.

Bankastjórnin lýkur svari sínu með því að benda á hugsanlegar fjáröflunarleiðir, sem hún telur þó ekki allar hættulausar. Sé það ásetningur ríkisstjórnarinnar að nota hluta af sparifé landsmanna til fjárfestingar, sem bankinn telji þó ekki réttmætt, telur bankastjórnin að færasta leiðin sé að skylda alla banka og sparisjóði landsins með lögum til að leggja ákveðinn hluta innlánsaukningar á reikning í seðlabankanum. Fé þetta verði notað til kaupa á skuldabréfum eftir reglum sem ríkisstjórnin setur. Einnig verði í sama tilgangi sett lög um ávöxtun tryggingar- og eftirlaunasjóða og hliðstæðra aðila. Þá segist bankastjórnin sammála ríkisstjórninni um nauðsyn þess að koma hér á verðbréfamarkaði, en til þess þurfi að bjóða bréf sem almenningur vill kaupa. Bendir hún á nokkrar hugmyndir um slík bréf, svo sem happdrættisbréf, spariskirteini með hækkandi vöxtum og verðtryggingu, svo og raforkubríf tengd raforkuverði í landinu. Lokaorðin í svarbréfi bankans eru: „Sjálfsagt er að leggja ríka áherslu á að koma hér á frjálsum verðbréfamarkaði, en það þýðir, að framboð og eftirspurn ráði verði bréfa-anna hverju sinni“.

9. Tekist á um leiðir til fjáröflunar

Ljóst er af þessum fyrstu skoðanaskiptum að mikið bar í milli sjónarmiða ríkisstjórnarinnar og

Landsbankans varðandi leiðir til öflunar fjár til þeirra framkvæmda sem fyrirheit voru gefin um í málefnasamningi stjórnarflokkanna, og áttu átök um þau eftir að setja svip sinn á allar umræður um peningamál á árinu 1954 og þar með á viðfangsefni hagfræðideildar Landsbankans, þar sem ég kom til starfa fyrstu dagana í janúar. Ég var þá þegar allvel kunnugur starfinu, þar sem ég hafði unnið í hagfræðideildinni í lausamennsku stuttan tíma undanfarin þrjú ár við að semja ársskýrslur bankans, og hafði ég um leið fengið nokkurt tækifæri til að kynnast almennum viðhorfum bankastjórnarinnar. Eftir að ég hóf störf í bankanum komst ég smám saman í nánari snertingu við gang þessara mála, en fylgdist þó lítið með samningum ríkisstjórnarinnar og stjórnar bankans fyrstu mánuðina eftir að ofangreind skoðanaskipti áttu sér stað.

Í bréfi forsætisráðherra til bankans í byrjun mars 1954 kemur fram að ríkisstjórnin leggi megináherslu á að tryggja stuðning Landsbankans við áætlun hennar um rafvæðingu dreifbýlisins, sem var auðsjáanlega forgangsmál stjórnarflokkanna, svo að hægt sé að hefjast sem fyrst handa um framkvæmdir. Jafnframt muni hún beita sér fyrir því að aðrir bankar verði þátttakendur í fjármögnuninni, ef Landsbankinn telji það nauðsynlegt. Um leið og samkomulag næðist um þetta, væri ríkisstjórnin fús til að fresta til haustþings þeim aðgerðum í húsnæðismálum, sem settar hafi verið fram í fyrri hugleiðingum hennar, svo að tækifæri gefist til að ræða málið til hlítar við Landsbankann. Til þess að þetta megi verða sé þó nauðsynlegt að afla a.m.k. 20 m.kr. til húsnæðislána þegar á yfirstandandi ári, og fer ríkisstjórnin fram á að bankinn láni verulegan hluta þeirrar upphæðar á móti öðrum bönkum. Jafnframt staðfestir ríkisstjórnin að hún hafi í hyggju að lögfesta þegar á yfirstandandi þingi skattfríðindi til handa sparifjáreigendum, svo sem undanþágu frá tekju- og eignarsköttum og framtalsskyldu, en nokkur atriði séu þó enn ófrágengin. Ætti þetta að bæta verulega aðstöðu bankans til að verða við tilmælum ríkisstjórnarinnar.

Í framhaldi af þessu samþykkti Landsbankinn beiðni ríkisstjórnarinnar um að lána 60% af því fé sem afla þyrfti til raforkuframkvæmdanna, enda

verði tryggt að hinir bankarnir þrír, Útvegsbanki, Búnaðarbanki og Iðnaðarbanki tækju að sér afganginn. Einnig var það skilyrði sett að skattfrelsi sparifjár yrði samþykkt á yfirstandandi þingi. Á hinn bóginn hafnaði bankastjórnin algerlega þátttöku í umbeðnum lánveitingum til íbúðalána á árinu. Því undi ríkisstjórnin að sjálfsögðu illa, og var haldið áfram að þrefa um málið, uns bankinn hafði um haustið fallist á verulegan hluta þess sem um var beðið.

Aðalmálið á þessu sviði var þó enn órátt, en það voru þær hugmyndir um gagngera endurskipulagningu íbúðarmála, sem kynntar höfðu verið í greinargerð ríkisstjórnarinnar. Að því kom í lok júní að félagsmálaráðherra skipaði fimm manna nefnd til að gera tillögur um fjáröflun til íbúðabygginga og lausn þeirra mála til frambúðar. Formaður nefndarinnar var Benjamín J. Eiríksson, en meðal nefndarmanna voru tveir bankastjórnarfrá Útvegsbanka og Búnaðarbanka. Hins vegar var enginn tengdur Landsbankanum í nefndinni þrátt fyrir fyrri orð forsætisráðherra um samráð við hann. Nefndin sendi ríkisstjórninni snemma í október bráðabirgðaálit með víðtækum tillögum um skipulag húsnæðismála. Koma þar fram sömu grundvallarhugmyndir um fjáröflun og í áður nefndri skýrslu ríkisstjórnarinnar, þó með fyrirvara af hálfu einstakra nefndarmanna. Lagt er til að íbúðalán verði að verulegum hluta fjármögnuð með sölu skuldabréfa, en til að þau verði bæði samkeppnishæf og með hæfilegum vöxtum, þurfi að lækka sparisjóðsvexti í 4,5%. Einnig þyrfti einhver aðili að tryggja að bréfin verði alltaf seljanleg. Þá er rætt um að setja það að markmiði að allt að helmingi sparifjármyndunar ár hvert gangi til íbúðalána.

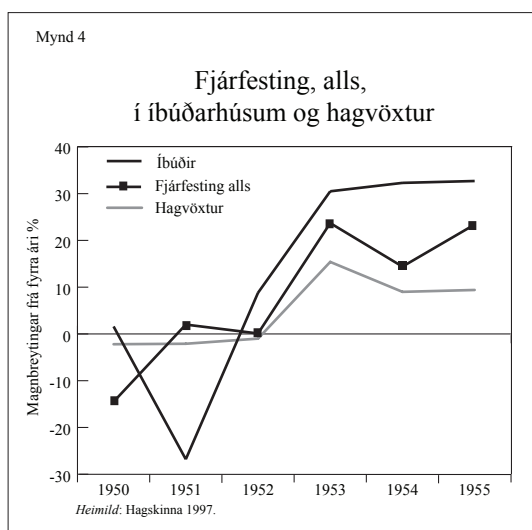
Þegar bankastjórnin fékk bráðabirgðaálitnið til umsagnar frá ríkisstjórninni, sem var ekki fyrir í nóvember, stóð svo á að Jón Árnason hafði nýlega látið af embætti, en eftirmaður hans var ekki enn kominn til starfa. Þeir Jón G. Maríasson og Gunnar Viðar, sem þá voru einir við stjórnvölinn, töldu æskilegt að bregðast við tillögum nefndarinnar með eins jákvæðum hætti og unnt væri án þess að falla frá þeim meginsjónarmiðum sem bankinn hafði áður sett fram. Voru ríkisstjórninni því sendar greinargerðir, sem ég hafði undirbúið,

þar sem annars vegar var sett fram sviðuð gagnrýni og áður á hugmyndir um allsherjarlækkun vaxta til að greiða fyrir íbúðalánunum, en hins vegar heitið stuðningi Landsbankans við verulegt átak í lánveitingum til húsnæðismála, ef reynt yrði að afla fjár með raunhæfari kjörum, þ.á.m. með útgáfu verðtryggðra bréfa. Leiddu þessi viðbrögð til þess að tveimur fulltrúum Landsbankans, Gunnari Viðar og þeim sem þetta ritar, var bætt í nefndina rétt eftir áramótin. Eftir allmikil átök, sem ekki er ástæða til að rekja hér, varð samkomulag í nefndinni um tillögur sem síðan urðu grundvöllur laga, sem Alþingi samþykkti um vorið, um húsnæðismálastjórn og nýtt veðlánakerfi. Þar var gert ráð fyrir því að húsnæðislán yrðu fjármögnuð með tvennum hætti. Annars vegar yrðu gefin út veðdeildarbréf með 7% vöxtum ætluð bönkum og öðrum lánastofnunum, en hins vegar verðbréf með verðtryggðum höfuðstól og 5,5% vöxtum ætluð til sölu á almennum markaði. Bankarnir skuldbundu sig til að kaupa tiltekna fjárhæð veðdeildarbréfa næstu tvö árin, en Landsbankinn tók að sér að tryggja lágmarkssölu verðtryggðu bréfanna. Hér voru því nýmæli á ferðinni sem áttu eftir að hafa áhrif langt fram í tímann.

Loks er þá eftir að minnst á afdrif tveggja atriða í þeim fjáröflunaráætlunum sem ríkisstjórnin ræddi í upphaflegu erindi sínu til Landsbankans. Annað þeirra, fjáröflun til byggingar sementsverksmiðju, kom aldrei til frekari umræðu við Landsbankann. Í stað þess var leitað eftir lánsfé til hennar hjá Alþjóðabankanum, og er af því máli öllu löng saga sem ekki er ástæða til að rekja hér. Varðandi hitt málið, aukningu endurkaupa út á iðnaðarvörur og vegna rekstrarlána til sauðfjárbænda, er ekki að finna heimildir um ákveðin málalok milli ríkisstjórnarinnar og bankans. Hins vegar liggur fyrir að ekki kom til neinna endurkaupa vegna iðnaðarframleiðslu á þessum tíma. Aftur á móti hóf seðlabankadeild bankans nokkru síðar að endurkaupa rekstrarlán út á sauðfjárafurðir, þrátt fyrir varnaðarorð bankastjórnarinnar í því máli.

10. Umræður um peningamáli

Eins og hér hefur verið rakið snerist umræðan um stefnuna í peningamálum á vegum ríkisins og Landsbankans nær eingöngu um það, hvernig



hægt væri að afla lánsfjár innanlands til að leysa úr fjárförf vegna þeirra verkefna sem stjórnarflokkarnir höfðu heitið að beita sér fyrir. En það vantaði fleiri en ríkisstjórnina peninga. Þensla og vaxandi fjárfesting, einkum vegna húsbýgginga, kallaði á stórauðna eftirspurn eftir lánsfé, svo að kvartanir um lánsfjárskort voru viðkvæðar á öllum sviðum þjóðlífsins. Það var því eðlilegt að athygli manna beindist að því sem gera mætti til að auka framboð á fjármagni með því að hvetja til aukins sparnaðar og sparifjármýndunar. Tillögur um skattfrelsi sparifjár höfðu komið fram á Alþingi strax árið 1952 og lög um það efni voru sett vorið 1954. Verðtrygging sparifjár hafði líka verið til umræðu á þingi, og sumarið 1954 skipaði viðskiptaráðherra nefnd, sem í voru fulltrúar allra bankanna, til að gera tillögur um ráðstafanir til að auka sparifjársöfnun, og var ég fulltrúi Landsbankans í nefndinni. Nefndin skilaði álitum í febrúar 1955, þar sem hún rekur reynslu annarra þjóða á sviði sparifjármála og gerir grein fyrir ýmsum leiðum til að efla sparnað, t.d. vísitölu-tryggingu og samningsbundnum sparnaði. Þá lagði hún til að komið verði á samstarfsnefnd innlánsstofnana til þess m.a. að fylgjast með nýjungum í starfsemi innlánsstofnana og vinna að kynningu þeirra.

Þegar svo Fjármálatíðindi hófu göngu sína í september 1954 hlutu umræður um lánsfjármálin

að vera þar efst á blaði. Á eftir stuttum inngangi hefst þannig fyrsta hefti tímaritsins á grein, þar sem kynntar eru þær skoðanir og hugmyndir í peningamálum sem Landsbankinn hafði talað fyrir í sambandi við lánabeidnir ríkisstjórnarinnar og raktar eru hér að framan. Þar er því meðal annars haldið fram, að þótt ýmsar sértækar ráðstafanir til að efla sparnað geti verið gagnlegar, verði að beita vöxtum meira en gert hafi verið til að ná jafnvægi á peningamarkaðinum.

Þá er einnig í heftinu greinin *Bankarnir og lánsfjárskorturinn*, eftir Ólaf Björnsson. Þar ræðir Ólafur um það, hvort kenningar Keynes um að ráða bót á atvinnuleysi með peningaþenslu og aukningu útlána hafi ógilt fyrri kenningar í peningamálum, þar sem gengið hafi verið út frá því að aðhald í peningamálum sé nauðsynlegt til að tryggja jafnvægi. Kenningum Keynes hafi verið tekið fagnandi af mörgum og átt sinn þátt í því að tryggja hátt atvinnustig eftir styrjöldina. Þar hafi hins vegar valdið því að víða hefur verið tekin upp sú stefna „að hafa bankavexti svo lága að ekki hefur verið um að ræða jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar lánsfjár, þannig að grípa hefur orðið til annarra ráða til að jafnvægi gæti náðst“. Í raun séu báðar kenningar réttar. Kenningar Keynes eigi við á tímum atvinnuleysis og ónógrar eftirspurnar, en hinar eldri kenningar hafa almennara gildi. Samkvæmt þeim er eina lausn fjármagnsskortsins aukinn sparnaður, „og á slíkt óefað óvíða eins við og í okkar landi, þar sem sparnaður sé svo lítill, en fjárfestingarþörf hins vegar mikil“.

Í síðara heftinu 1954 voru svo birtir tveir fyrirlestrar sem Per Jacobsson hafði flutt skömmu áður í boði Háskóla Íslands. Vöktu fyrirlestrarir mikla athygli, en í hinum fyrri fjallar Jacobsson um virkari peningamálastefnu í Evrópu og hvernig hún hefði stuðlað að efnahagslegum stöðugleika samfara miklum hagvexti. Efni síðari fyrirlestrarins er afturhvarf til frjálsrar gjaldeyrissverslunar eftir langvarandi höft á tímum kreppu og styrjaldar. Ræðir hann þar bæði um kosti frelsis í gjaldeyrismálum og þau vandamál sem þurfi að leysa til að koma því á. Þótt fyrirlesari fjallaði ekki um það sérstaklega, var augljóst að í þessum lestrum fólst ábending um að Íslendingar væru að

dragast alvarlega aftur úr öðrum Evrópuþjóðum í stjórn peningamála og viðskiptafrelsi. Út af þessu er síðan lagt í forystugrein sama heftis, þar sem sérstök áhersla var lögð á nauðsyn þess að ráða bót á þeirri hættulegu þenslu sem ríkjandi væri í efnahagskerfinu og þá ekki síst á vinnumarkaðinum.

Þótt sá vaxandi áhugi á leiðum til að auka sparnað, sem einkenndi umræður um efnahagsmál á þessum tíma, hafi í sjálfu sér verið góðra gjalda verður, má líka segja að í honum hafi komið fram tilhneiging til þess að forðast að horfast í augu við óþægilegar staðreyndir. Það var auðveldara að segja að lánsfjárskorturinn stafaði af ónógum sparnaði, sem allir góðir menn ættu að sameinast um að efla, heldur en að viðurkenna að hann stafaði ekki síður af of miklum framkvæmdum ríkisins og jafnvægisleysi í efnahagsmálum, og það var líka auðveldara að rökstyðja skattfrelsi sparifjár og jafnvel hækkun vaxta með því að verið væri að bæta hag sparifjäreigenda og auka framboð á lánsfé en að segja hreinskilnislega að vaxtahækkun væri fyrst og fremst nauðsynleg til að draga úr óhóflegri eftirspurn eftir lánsfé til framkvæmda. Þegar ég hugsa til baka til þessa fyrsta árs míns í hagfræðideild Landsbankans, er sterkt í endurminningunni, hve ófúsir menn voru til að líta með raunsæi á það jafnvægisleysi sem við blasti og því óviðbúnir þeim áföllum sem framundan voru.

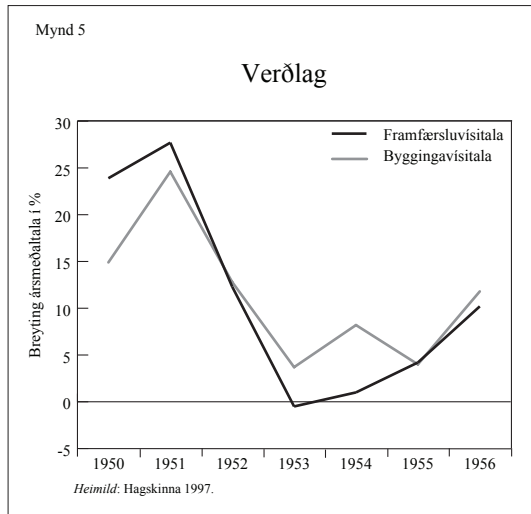
11. Friðurinn rofinn

Áður hefur verið rætt um þau miklu umskipti sem urðu í þjóðarbúskapnum árið 1953, þegar hagvöxtur varð yfir 15% eftir langt samdráttartímabil. Aflgjafinn að baki þessum mikla vexti var annars vegar sóttur í stórfamkvæmdir, sem fjármagnaðar voru af efnahagsaðstoð frá Bandaríkjunum, en þó í enn ríkari mæli í tekjur Íslendinga af umsvifum varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli. Þótt nokkuð hægði á hagvextinum á árinu 1954, var hann enn mjög mikill, yfir 9%. Varnarliðsframkvæmdir voru svipaðar og árið áður, og þótt Marshallaðstoðinni væri nú lokið héldu innlendar framkvæmdir, einkum íbúðabyggingar, enn áfram að vaxa hröðum skrefum eftir að slakað hafði verið á fjárfestingarhöftum. Mjög mikil spennan var því á

vinnumarkaðinum sem lýsti sér í mikilli yfirvinnu og launaskriði, sérstaklega í byggingariðnaðinum, en útflutningsatvinnuvegirirnir áttu í vök að verjast vegna mikillar manneklu og hækkandi tilkostnaðar. Athugun á afkomu togaraútgerðarinnar, sem gerð var fyrri hluta árs 1954, benti þannig til alvarlegs rekstrarhalla sem stafaði ekki síst af auknum kostnaði vegna spennu á vinnumarkaðinum, og var við því brugðist með beinum rekstrarstyrkjum, en fjár til þeirra var aflað með mjög háum gjöldum af innflutningi bifreiða um leið og leyfður var stóraukinn innflutningur á þeim eftir langt haftatímabil. Eftir þetta voru því bæði báta- og togaraflotinn reknir með verulegum styrkjum, sem staðið var undir með háum gjöldum á það sem talin var munaðarvara og hafði lítið vægi í vísitölu framfærslukostnaðar.

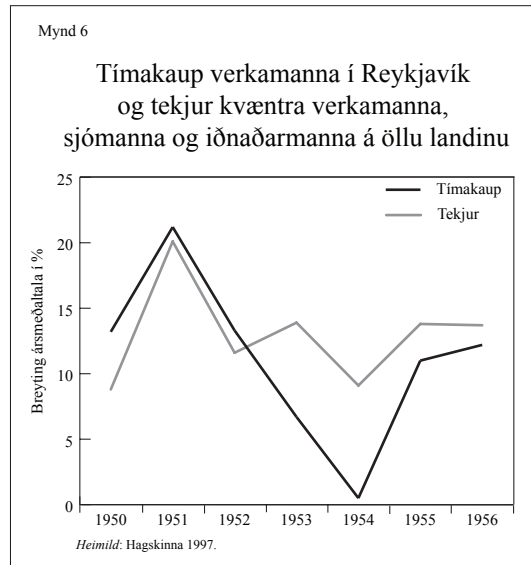
Eins og áður hefur komið fram höfðu launasamningar, sem tóku gildi í upphafi árs 1953, ásamt skuldbindingu ríkisstjórnarinnar um að greiða niður verðlag, tryggt óbreytt laun og verðlag allt fram á árið 1954. Samtímis því sem stöðugleiki í launakostnaði og almennu verðlagi virtist tryggður, naut þjóðarþúið á þessum tveimur árum bæði batnandi viðskiptakjara, þrátt fyrir löndunarbann á ísfiski í Bretlandi, og gífurlegrar tekjuaukningar af framkvæmdum varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli. Hér gafst því tvímælalaust tækifæri til að stíga mikilvæg skref í átt til jafnvægis og viðskiptafrelsis, ef skilningur og stjórn-málalegar forsendur hefðu verið fyrir því að fylgja aðhaldssamari stefnu í peningámálum og framkvæmdum. Í stað þess hófst kapphlaup um vinnuafli sem leiddi til sívaxandi spennu á vinnumarkaðinum, aukinnar eftirvinnu, yfirborgana og skorts á starfsfólki. Þrátt fyrir óbreytta launataxta hækkuðu því tekjur launþega verulega. Til dæmis jukust tekjur kvæntra verkamanna, sjómanna og iðnaðarmanna um fjórðung frá árinu 1952 til 1954. Vísitala byggingarkostnaðar hækkaði á sama tíma um 12%, en þar eru áhrif yfirborgana og yfirvinnu þó vafalaust vanmetin.

Óróleiki á vinnumarkaðinum og óánægja með launakjör fór mjög vaxandi þegar leið á árið 1954, og um haustið unnu andstæðingar ríkisstjórnar sigur í kosningum til stjórnar Alþýðusambandsins. Kjarasamningur var almennt sagt upp í mars



1955, og síðan hófst ein lengsta og harðvítugasta verkfallsbarátta sem dæmi eru um hér á landi. Verkfallunum lauk loks eftir sex vikna átök, sem lamað höfðu nær allt athafnalíf landsmanna, með samningum um 11% beina launahækkun, en samtals nam hækkun launa og fríðinda um nálægt 15%, auk fullrar vísitölutryggingar. Náðu þessar hækkanir brátt til allra launaðra starfa í landinu og höfðu í för með sér ný, illvíg vandamál í stjórn efnahagsmála.

Í þeim miklu umræðum sem urðu um kjaradeilurnar, bæði á undan þeim og eftir, var því mjög haldið fram að þar hafi fyrst og fremst verið á ferðinni pólitísk árás á stefnu ríkisstjórnarinnar, enda leyndi hörð andstaða við hana sér ekki í málflutningi forystumanna verkalýðsfélaganna. Til stuðnings við þessa skoðun var t.d. til þess vitnað að 1952, þegar fylgismenn stjórnarflokka áttu aðild að stjórn Alþýðusambandsins, tókust samningar um nánast óbreytt launakjör gegn skuldbindingu ríkisins um að halda verðlagi stöðugu með niðurgreiðslum. Hins vegar var miskunnarlaus kröfupólitík tekin upp í byrjun árs 1955, eftir að andstæðingar ríkisstjórnarinnar höfðu náð þar öllum völdum. Þótt þessi breyting á stjórn Alþýðusambandsins hafi að sjálfsögðu verið afdrifarík, má ekki gleyma því að forystan í kjaradeilum á þessum tímum var í reynd ætíð í höndum stóru verkalýðsfélaganna, en forystu-



menn þeirra voru litlu vinveittari stjórnvöldum árið 1952 heldur en 1955. Án þess að vilja gera of lítið úr áhrifum pólitískra átaka þessara kaldastríðsára á þessu sviði sem öðrum, finnst mér margt benda til þess að gjörólíkt ástand á vinnu-markaðinum hafi ráðið mestu um mismunandi kröfugerð og úrslit þessara tveggja kjaradeilna. Haustið 1952 var að baki langt samdráttarskeið í lífskjörum ásamt miklum verðhækkunum, svo að stöðugleiki í verðlagi og atvinnu var launþegum mikilvægari en óvissar launahækkanir. Tveimur árum síðar var ástandið óþekktanlegt. Gróska og umsvif höfðu tekið völdin á nær öllum sviðum, og óþrjótandi eftirspurn eftir vinnuafli hafði haft í för með sér launaskrið og yfirvinnu sem allir virtust njóta, nema þeir sem sátu eftir á umsömdum töxtum. Hér hlaut því eitthvað undan að láta, hvað svo sem pólitískum hugmyndum verkalýðsforystunnar leið, enda varla hægt að vænta þess að verkalýðsfélög leysi með hófsömum launakröfum úr jafnvægisleysi sem þenslustefna stjórnvalda sjálfra hefur átt drýgstan þátt í að skapa.

Í sambandi við þetta er tilefni til að rifja upp að á sjötta og sjöunda áratugnum komst svokölluð tekjustefna mjög í tísku í mörgum löndum Evrópu. Í henni fólst að reynt væri að ná heildarsamkomulagi um að halda launahækkunum innan

tiltekinna marka, svo að stjórnvöld gætu fylgt fjármálastefnu sem tryggði hátt atvinnustig án þess að eiga á hættu óhóflegar launakröfur og verðbólgu. Sú jafnvægislist reyndist þó víða erfið í framkvæmd og árangurinn misjafn. Það sýndi sig hvað eftir annað að jafnvel verkalyðshreyfingum, sem voru pólitískt samstíga viðkomandi ríkisstjórnnum, mistókst að tryggja hóflega launaþróun, ef stjórnvöld freistuðust til þess að fylgja of þenslumyndandi stefnu í fjármálum ríkisins og peningamálum.

12. Eftirleikurinn

Áhrif kjarasamninganna á verðlag og viðskipti komu ekki fram að ráði fyrir en með haustinu, enda gerðu verðlagsyfirvöld allt sem í þeirra valdi stóð til að tefja þær verðhækkningar sem af þeim leiddu. Á síðara helmingi ársins 1955 hækkaði þó framfærsluvísitalan um 7%, en jafnframt versnaði gjaldeyrisstaðan verulega. Alvarlegasti þáttur samninganna var samt ekki hin beina 11% launahækkun, þótt hún væri vissulega veruleg, heldur sú vísitölubinding sem henni fylgdi og hlaut að öllu óbreyttu að valda víxlhækkunum launa og verðlags langt fram í tímann. Vísitölubindingu launa mátti hins vegar rekja beint til gengislækkunarlaganna 1950, en segja má að hún hafði reynst Akkilesarhæll þeirra og átt meginþátt í því að gengislækkunin nægði ekki til þess að koma á því jafnvægi sem að var stefnt. Að vísu voru skerðingarákvæði í lögnum sem áttu að draga smám saman úr víxlhækkunum, en þau voru síðar að mestu felld niður í kjarasamningum.

Þótt lítið væri aðhafst af opinberri hálfu fyrstu mánuðina eftir samningana, var öllum ljóst að það væri aðeins spurning um tíma þangað til að við yrði að bregðast. Nefna má að Landsbankinn sendi ríkisstjórninni erindi síðsumars og hvatti til aðhaldsaðgerða í peningamálum og útgjöldum ríkisins, en því var ekki fylgt eftir með neinum ákveðnum tillögum eða ákvörðunum. Ég fylgdist annars lítið með því sem stjórnvöld höfðu í huga varðandi stefnumótun þangað til í september, en þá var ég skipaður í nefnd fjögurra hagfræðinga sem falið var að semja álit og tillögur til ríkisstjórnarinnar um efnahagsmálin. Hinir nefndarmennirnir voru Benjamín J. Eiríksson, sem

var formaður, Ólafur Björnsson og Klemens Tryggvason. Ríkisstjórnin hafði, svo sem vænta mátti, mestar áhyggjur af áhrifum kostnaðarhækkana á afkomu sjávarútvegsins, en um áramótin myndi á það reyna, hvaða samkomulag næðist um rekstrarskilyrði útgerðarinnar á komandi vetrarvertíð, og var til þess ætlast að nefndin hraðaði störfum sínum með tilliti til þess.

13. Nefndin

Starf hagræðingarnefndarinnar er mér minnisstæðara en flest annað á fyrstu starfsárum mínum, bæði vegna samskiptanna við þá þrjá merku hagfræðinga sem ég fékk tækifæri til að vinna þar með og vegna þess árangurs, eða réttara sagt árangursleysis, sem af starfi hennar varð, en það hefur síðan oft orðið mér að umhugsunarefni. Í mínum huga hefur þetta nefndarstarf orðið að nokkurs konar tákni um endalok þess hagstjórnartímabils sem hófst á róttækri stefnubreytingu með gengislækkunarlögunum 1950 og lauk með stjórnarslitum vorið 1956. Í kjölfarið tók svo við vinstri stjórn sem aldrei tókst að marka sér ákveðna stefnu um lausn efnahagsvandans.

Allir höfðu samnefndarmenn mínir haft meiri eða minni afskipti af hagstjórnarmálum undanfarin ár. Ólafur og Klemens höfðu verið í hagfræðinganefndinni frá 1946 (með þeim í þeirri nefnd voru auk þess Jónas H. Haralz, sem nú var starfsmaður Alþjóðabankans í Washington, og Gylfi Þ. Gíslason, sem var orðinn einn helsti talsmaður stjórnarandstöðunnar á Alþingi). Benjamín var, eins og áður hefur verið frá sagt, aðalhöfundur gjörbreyttrar efnahagsstefnu 1950 og síðan helsti efnahagsráðunautur ríkisstjórnarinnar. Ólafur hafði tekið þátt í því með Benjamín að semja gengisbreytingarfrumvarpið ásamt greinargerð, en vann ekkert frekar að efnahagsráðgjöf fyrir ríkisstjórnina eftir það. Þótt þessir þrír menn, Benjamín, Ólafur og Klemens, ættu það sameiginlegt að hafa verið afburða námsmenn og vel að sér í sinni grein, voru þeir að öðru leyti mjög ólíkir að upplagi og uppruna.

Benjamín hafði að baki sér fjölbreytta lífsreynslu. Eftir að brjótast til náms úr mikilli fátækt átti það fyrir honum að liggja að stunda nám í fjórum löndum beggja vegna Atlantshafs og kyn-

ast öfgastefnum og andstæðum aldarinnar á eigin skinni. Eftir að hafa lifað kreppuárin í sjómansfjölskyldu og tekið próf í hagfræði í Svíþjóð, réðst hann í að rita sjálfstæða rannsókn á orsökum efnahagserfiðleika Íslendinga á millistríðsárunum sem mótuðu mjög skoðanir hans á því sviði æ síðan. Þegar hann hafði svo bætt við reynslu sína með doktorsnámi í Bandaríkjunum og starfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn á mótunarárum þeirrar stofnunar, var hann þess albúinn að taka við hlutverki sínu hér heima. Benjamín átti mjög auðvelt með að setja fram skoðanir sínar, oft á litríkan og frumlegan hátt. Mér fannst því alltaf spennandi að vinna með honum, jafnvel þegar ágreiningur var á milli okkar. Hann var fastur fyrir, en sem ráðunautur ríkisstjórnarinnar í mörg ár hafði hann að ýmsu leyti annað viðhorf til efnahagsvanda síðustu ára en við hinir nefndarmennirnir.

Ólafur, húnvetnskur prestssonur og hagfræðingur frá Hafnarháskóla, hafði farið beinni leið í lífinu. Hann var að sjálfsögðu fræðimaðurinn í hópnun, enda fyrsti prófessorinn við Háskólann í Þjóðhagfræði. Ólafur var alltaf yfirvegaður og tillögugóður, en í starfi sínu í nefndinni hafði hann meiri áhuga á að koma meginhugmyndum sínum um frjálsræði í stað hafta á framfæri í tillögum okkar heldur en að vinna að tæknilegri úrvinnslu þeirra. Ólafur hafði undanfarin ár verið formaður Bandalags starfsmanna ríkis og bæja og var því mjög vel kunnugur sjónarmiðum launþegasamtakanna.

Segja má að Klemens hafi verið hinn sannkallaði embættismaður í hópnun, og sem hagstofustjóri lagði hann mest af mörkum við söfnun tölfræðilegra gagna og mat á þeim, til að mynda um afkomu útvegsins og áhrif mismunandi skatta. Klemens var að eðlisfari mjög nákvæmur í vinnubrögðum og gagnrýninn og lá ekki á skoðunum sínum, þegar við vorum að móta afstöðu okkar innan nefndarinnar. Það kom okkur því öllum á óvart, þegar hann lýsti því yfir á einum af síðustu fundum nefndarinnar að hann gæti ekki, vegna þeirrar hlutleysiskröfu sem gera yrði til hagstofustjóra, verið aðili að tillögum nefndarinnar, þótt hann stæði að álitsgerðinni að öðru leyti. Virtum við að sjálfsögðu þessa afstöðu hans og þá skyldurækni sem þar lá að baki.

14. Álit og tillögur

Um það var enginn ágreiningur innan nefndarinnar að fyrst og fremst væri við tvíþættan efnahagsvanda að glíma, annars vegar ofpenslu og vaxandi verðbólgu, hins vegar gjaldeyrisústreymi og versnandi afkomu útflutningsatvinnuvega. Öflugar aðhaldsaðgerðir væru því nauðsynlegar til að draga úr eftirspurn og koma á jafnvægi á vinnumarkaðinum. Síðan væri álitamál, hvort tímabært væri að lækka gengið til að leiðrétta það mikla misræmi sem þegar hefði skapast milli innlends og erlends verðlags. Benjamín lét hins vegar snemma í ljós þá skoðun að rétta leiðin væri sú að vinda ofan af þeirri óheillaþróun sem launahækkunirnar um vorið hefðu sett af stað. Þangað til að þær voru knúnar fram, hefði hér ríkt meira jafnvægi en um langan aldur. Því hefði fylgt full atvinna, vaxandi þjóðartekjur, tiltölulega frjáls innflutningur, vaxandi sparnaður og miklar framkvæmdir. Lágmark þess sem gera þyrfti nú væri því að taka þessa launahækkun til baka með samningum við launþegasamtökin eða lagasetningu. Ólafur reið á vaðið með því að lýsa slíka aðgerð algerlega óraunhæfa í ljósi þeirra miklu átaka sem orðið hefðu um kjarasamningana, og vorum við Klemens honum algerlega sammála. Við vorum þar að auki ekki þeirrar skoðunar að hér hefði verið viðunandi jafnvægi áður en kjara-deilurnar hófust. Það stefndi því þá þegar í það að Benjamín skilaði séráliti um þennan þátt málsins.

Til að gera langa sögu stutta var það niðurstaða nefndarinnar að forgangsverkefnið í stjórn efnahagsmála væri að ráða bót á þeirri ofpenslu, sem ríkjandi væri, og tryggja um leið þolanlega afkomu útflutningsframleiðslunnar. Helstu aðgerðirnar sem hún lagði til í því skyni voru sem hér segir:

Í fyrsta lagi aðhaldsaðgerðir í peningamálum með megináherslu á almenna vaxtahækkun ásamt afnámi þeirra forréttindakjara sem afurða- og fjárfestingarlán höfðu notið.

Í öðru lagi ýmsar ráðstafanir til að bæta hag ríkissjóðs bæði með því að auka tekjuöflun og draga úr útgjöldum til fjárfestingar.

Í þriðja lagi aðgerðir í verðlagsmálum með sérstakri áherslu á að rannsaka verðmyndun, þar sem samkeppni er takmörkuð vegna fákeppni eða

tollverndar, en í framhaldi af því yrði sett löggið um aðhald í þeim efnunum.

Í fjórða lagi stöðvun víxhlækkana launa og verðlags með því að binda kaupgjaldsvisítölu allt næsta ár. Kom það skyldi í veg fyrir að varnarliðið keppti um vinnuafli með óhóflegum yfirvinnugreiðslum.

Loks tillögur um afnám bátagjaldeyriskerfisins og gagngera endurskoðun á fyrirkomulagi útflutningsbóta með það fyrir augum að hemja útgjöld sem mest og gera fjáröflun til þeirra skilvirkari, enda ættu aðhaldsaðgerðirnar að bæta samkeppnisstöðu sjávarútvegsins á vinnuarkaðinum.

Í niðurlagi álitsgerðar sinnar leggur nefndin áherslu á að hún liti á ráðstafanir þær, sem hún leggur til, aðeins sem bráðabirgðaúræði sem aðeins sé gert ráð fyrir að standi í eitt ár. Á þeim tíma ætti að geta tekist að vinna bug á þeirri ofpenslu sem væri í hagkerfinu, en það mundi síðan hafa í för með sér aukið jafnvægi í gjaldeyrismálum og á vinnuarkaðinum. Þótt allt gengi að óskum, sé þó ekki von til þess að tillögurnar leysi nema hluta vandans. Hið mikla jafnvægisleysi út á við, sem stafi af of háu verðlagi innanlands, verði ekki leyst nema með róttækari ráðstöfunum, gengislækkun eða niðurfærslu alls verðlags í landinu. Nefndin telji þær ráðstafanir þó ekki tímabærar, en tillögum hennar sé ætlað að skapa aðstæður til þess að samræming innlands og erlends verðlags geti átt sér stað síðar án verðbólgu.

Benjamín lýsti sig sammála tillögum nefndarinnar svo langt sem þær næðu, en gerði síðan grein fyrir ágreiningi sínum í sérstökum kafla skýrslunnar. Þar lýsir hann þeirri skoðun sinni að ríkt hafi viðunandi jafnvægi í efnahagsmálum, þangað til að þær launahækkanir, sem knúnar voru fram með verkföllunum, hafi sett hagkerfið úr skorðum. Því þyrfti að koma launum og verðlagi aftur í fyrra horf með niðurfærslu launa og eftirfylgjandi hjöðnun verðlags. Næðist það ekki með samningum yrði það að gerast með lagasetningu.⁷

7. Álitsgerð nefndarinnar var aldrei birt, og ríkisstjórnin varðist allra fréttu um efni hennar. Um hana var þó lítið eitt rætt opinberlega, m.a. í *Alþýðublaðinu* og á *Alþingi*, og því haldið fram að nefndin hafi lagt til að gengið yrði fellt, en þó ekki strax. Álitsgerðina og nokkur gögn önnur um stórf nefndarinnar er að finna í skjalasafni Seðlabankans.

15. Dapurleg málalok

Það hefur vitaskuld ekki orðið til að auka áhrifa mátt tillagna nefndarinnar að aðeins tveir af fjórum nefndarmönnum skyldu að þeim standa, auk þess sem formaðurinn skilaði séráliti. Hvort sem þetta skipti einhverju máli, kom brátt í ljós að tillögur nefndarinnar höfðu fallið í grýtta jörð. Skömmu eftir að við höfðum sent skýrsluna frá okkur vorum við þrír, sem að tillögunum stóðu, kvaddir á fund forsætisráðherra, Ólafs Thors, en auk hans var Eysteinn Jónsson, fjármálaráðherra, þar einnig staddur. Kom strax í ljós að þeim þóttu tillögur nefndarinnar um vaxtahækkanir og aðhald í peningamálum sérstaklega óraunsæjar, og mundu þær sist auðvelda ríkisstjórninni að leysa þau vandamál atvinnuveganna sem við væri að glíma. Einnig voru þeir vantrúaðir á að hægt væri að komast af með þann stuðning við sjávarútveginn sem nefndin reiknaði með. Síðan spurði forsætisráðherra, hvers vegna við hefðum ekki lagt til að lækka gengið strax, úr því að við teldum að til þess þyrfti að koma hvort sem var innan skamms. Svöruðum við því allir með því að benda á þær hættur sem við teldum vera á kollsteypu í verðlagsmálum, ef gengið væri lækkað í því þenslu- og verðbólguástandi sem ríkjandi væri. Eftir þennan fund var aðkomu nefndarinnar að ákvörðunum ríkisstjórnarinnar lokið, og sjálfur fylgdist ég ekki frekar með því sem framundan var í þeim efnunum.

Upp úr áramótunum urðu mikil átök um rekstrargrundvöll útgerðarinnar á komandi vertíð, og hófust róðrar ekki fyrr en í lok janúar 1956, en í framhaldi af því voru sett lög um stofnun sérstaks framleiðslusjóðs sem fólu í sér verulega aukinn stuðning við sjávarútveginn. Ekki er að sjá að tillögur nefndarinnar hafi haft teljandi áhrif á þá leið sem valin var. Bátagjaldeyriskerfinu var haldið lítt breyttu og aðrar bætur hækkaðar mun meira en nefndin hafði talið nauðsynlegt. Fleiri urðu ráðstafanir þessarar ríkisstjórnar í efnahagsmálum ekki, enda var valdatími hennar brátt á enda. Í lok mars raut Framsóknarflokkurinn stjórnarsamstarfið, og var brottflutningur varnarliðsins helsta ágreiningsefnið, þótt flokkurinn vildi einnig breyttar áherslur í efnahagsmálum. Þar með var komið í ljós að enginn stjórnála-

legur grundvöllur hafði í raun verið fyrir hendi til að framkvæma eins róttækar aðgerðir í efnahagsmálum og nefndin hafði talið nauðsynlegar.

Eftir á fannst mér það hafa verið mistök hjá nefndinni að kanna ekki gengislækkunarleiðina nánar, þ.á m. hversu mikil gengisbreytingin hefði þurft að vera og hvaða aðhaldsráðstafanir hefðu orðið að fylgja. Þannig hefðu allir höfuðkostirnir legið ljóst fyrir, þótt sú athugun hefði vafalaust engu breytt um niðurstöðu okkar eða um ákvarðanir ríkisstjórnarinnar. Því hefði líka mátt bæta við að fjárhagsleg skilyrði til gengisbreytingar og frjálsari innflutnings, sem að sjálfsögðu hefði þurft að fylgja, á þessum tíma mjög óhagstæð. Gjaldeyrisstaðan var afar veik og lítil von um aðstoð utan frá. Marshallaðstoðin, sem Íslendingar nutu góðs af 1950, var úr sögunni, og Evrópusjóðurinn, sem veitti lán til stuðnings viðreisninni 1960, var enn óstofnaður. Samskipti við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn voru enn fremur lítil á þessum árum og varla von skjótra viðbragða eða umtalsverðrar aðstoðar af hans hálfu. Hann fylgdist þó með þróun mála hér á landi eins og í öðrum þátttökuríkjum, og fyrir nokkrum árum gróf Jónas Haralz upp minnisblöð til innanhússnota um efnahagsmál á Íslandi sem samin voru í desember 1955 af starfsmanni sjóðsins, Rolf Evensen. Lýsir hann þar versnandi efnahagsástandi og brýnni þörf á endurskoðun stefnu og stjórnar efnahagsmála. Sérstaka áherslu leggur hann á peninga- og fjárfestingarmál, en þegar tók hafi náðst á þeim, sé tími kominn til að leiðrétta gengið og afnema bóta- og gjaldakerfið. Síðar átti Evensen eftir að verða helsti sérfræðingur sjóðsins í málefnum Íslands á viðreisnarárunum.

16. Lokaorð og samantekt

Tímabilið frá mars 1950 til jafnlengdar 1956 er á margan hátt merkilegt í sögu stjórnar efnahagsmála hér á landi, en þetta var í fyrsta skipti sem samstjórn sömu flokka var við völd hér á landi meginhluta tveggja kjörtímabila í röð. Sú stjórn mótaði frá upphafi nýja stefnu frjálsræðis og efnahagslegs jafnvægis í samræmi við markmið annarra vestrænna þjóða á þessum tíma og naut í því efni ráðgjafar mikilmetins hagfræðings, fyrst íslenskra ríkisstjórna. Þrátt fyrir mikinn árangur á mörgum

sviðum beið efnahagsstefna hennar þó að lokum skipbrot, samstarf stjórnarflokkanna rofnaði, og við tók nýtt tímabil hafta og uppþótakerfis.

Ég vil leggja áherslu á að í þessum skrifum hefur fyrst og fremst verið reynt að segja hagstjórnarsögu þessa tímabils, eins og ég kynntist henni sem starfsmaður í hagfræðideild Landsbankans, en ekki heildarsögu efnahagsmála, þar sem m.a. hefði þurft að fjalla um áhrif stjórn málaátaka innanlands og utan. Vonandi varpar þessi frásögn engu að síður einhverju nýju ljósi á atburðarásina fyrir þá sem hafa áhuga á að kynnst henni nánar. Nokkrar almennar niðurstöður finnast mér þó að lokum freistandi að draga af því sem hér hefur verið rakið.

Flestir, sem hafa fjallað um þetta tímabil, hafa staldrað við þá staðreynd að gengisbreytingin 1950 hafi reynst ónóg vegna vanreiknings á gengislækkunarþörfinni og/eða vegna of rúmra ákvæða um vísitölubætur á laun. Þess vegna hafi fljótlega þurft að víkja frá meginstefnu aðgerðanna með upptöku útflutningsbóta í formi bátagjaldeyris. Ekki hefur heldur verið hægt að taka upp frjáls viðskipti eins og að var stefnt vegna skorts á gjaldeyrisvarasjóði. Hinn skjóti árangur sem nauðsynlegur var til að treysta hina nýju stefnu í sessi hafi því ekki náðst. Þótt fallist sé á þessi rök, hlýtur sú spurning að vakna, hvers vegna ekki tókst að leiðrétta þessa skekkju á sex ára valdatíð sterkrar meirihlutastjórnar.

Ekki var það vegna þess að Benjamín, aðalhöfundur stefnunnar, gerði sér ekki grein fyrir því að nauðsynlegt gæti orðið að grípa til frekari ráðstafana, ef menn hrektust af leið. Kemur það skýrt fram í 2. gr. gengisbreytingarfrumvarpsins, eins og það var fyrst lagt fyrir Alþingi, en hún hljóðaði svo:

„Eftir gildistöku laga þessara er ríkisstjórn rétt, að fengnum tillögum bankaráðs og bankastjórnar Landsbanka Íslands, að ákveða gengi íslenskrar krónu. Gengisskráning skal miða að því að koma á og viðhalda jafnvægisgengi, þ.e. að sem mestur jöfnuður sé í greiðslum við útlönd án gjaldeyrishafta.

Landsbanka Íslands er skylt að taka sérstaklega til athugunar gengisskráningu íslenskrar krónu, þegar almenn breyting verður á kaupgjaldi önnur en sú sem kveðið er á um í þessum lögum.

Skal bankinn svo fljótt sem verða má gera ríkisstjórn grein fyrir niðurstöðum sínum.“

Alþýðusambandið og talsmenn launþega á þingi lögðust hart gegn þessu ákvæði, einkum þó síðari málsgreininni, sem þeir töldu fela í sér hótun við verkalýðsfélögin. Urðu úrslitin að lokum þau að öll greinin var felld niður. Ljóst er að tilefni hefði verið til að taka gengisskráninguna til endurskoðunar strax einu til tveimur árum eftir gengislækkunina, ef slíkt ákvæði hefði gildi í gildi, þar sem ekki tókst að koma á jöfnuði við útlönd án gjaldeyrishafta. Í ævisögu Benjamíns kemur fram að hann hafi talið þörf á gengislækkun á þessum tíma, en fyrir því „var enginn vilji, engar stjórn málaegar forsendur“, eins og hann orðar það. Ekki er hins vegar vitað hvort nokkurn tíma komu fram ákvæðnar tillögur í þessa átt.

Í viðbót við þann vanda sem við var að glíma vegna þess að ekki tókst að leiðrétta gengið eins og þörf var á, átti ómarkviss og illa samræmd stefna í peningamálum og fjármálum ríkisins veigamikinn þátt í því að viðhalda jafnvægisleysi í þjóðarbúskapnum, eins og að framan er rakið. Skipulag Landsbankans kom í veg fyrir að hann hefði það frumkvæði í peningamálum sem ætlast er til af sjálfstæðum seðlabanka, og áhugi ríkisstjórnarinnar á þessu sviði beindist nær eingöngu að því að fá sem mesta fyrirgreiðslu til opinberra framkvæmda og atvinnuvega í stað þess að stuðla að efnahagslegu jafnvægi.

Kjarninn í þeirri efnahagsstefnu, sem Benjamín

boðaði og mörkuð var 1950, var að koma á sem víðtækustum markaðsbúskap í stað haftanna, sem fyrir voru. Viðskipta- og athafnafrelsið myndi síðan leysa úr læðingi krafta þjóðarbúsins til aukinnar framleiðslu og uppbyggingar. Frá þessu sjónarmiði var það líklega höfuðveikleikinn í framkvæmd þessarar stefnu að taka ekki strax stærra og ákveðnara skref til afnáms gjaldeyris- og innflutningshafta. Eins og skipulagi og framkvæmd þeirra mála var háttáð, má segja að frilistinn og innflutningsfrelsið hafi í raun verið nokkurs konar afgangsstærð í stjórn og framvindu efnahagsmála, en ekki forgangsatríði. Eins og lýst er hér að framan, hélt Landsbankinn allan þennan tíma rétti sínum til að synja um tafarlausa afgreiðslu gjaldeyris, teldi hann þess þörf, jafnvel þótt um væri að ræða kaup á frilistavöru. Þannig hafði hið svokallaða innflutningsfrelsi aldrei þau áhrif á væntingar viðskiptalífsins og traust sem að var stefnt. Um leið var Landsbankinn, og ríkisstjórnin að sjálfsögðu líka, laus við allar áhyggjur af því að lausatök í peningamálum og fjármálum ríkisins stefndu greiðslugetu þjóðarinnar út á við í voða. Það vantaði því algerlega þann hagstjórnaraða, sem frjáls gjaldeyrisviðskipti krefjast af stjórnvöldum, en hann er sérstaklega mikilvægur í litlum, fábreyttum hagkerfum eins og því íslenska. Mikilvægi slíks aga hefur komið æ betur í ljós með hverju skrefi sem tekið hefur verið til opunar hagkerfisins, allt frá viðreisninni 1960 til aðildar að Evrópska efnahagsvæðinu árið 1995.