

## Bókardómur

### Frá kreppu til viðreisnar. Þættir um hagstjórn á Íslandi á árunum 1930 til 1960<sup>1</sup> Ritstjórnannaðist Jónas H. Haralz

Ólafur Ísleifsson<sup>2</sup>

*Frá kreppu til viðreisnar* er safn ritgerða um haftatímabilið á árunum 1930-60. Ritgerðirnar eiga sér rætur í málstofum í Háskóla Íslands á árinu 1999 þar sem hagfræðingar og sagnfræðingar ræddu um hagstjórn á Íslandi á 20. öld. Í formála ritstjóra, Jónasar H. Haralz, kemur fram að athyglinni sé beint að bankamálum og gengismálum, að hafta- og styrkjakerfinu og hugmyndum sem fram komu um skipan hagstjórnar. Jónas tekur fram að ekki hafi reynst tók á að fjalla á beinan hátt um svo veigamikinn þátt hagstjórnar sem atvinnustefnu stjórnvalda. Ber því að skoða greinasafnið í því ljósi.

Taka má undir með Jónasi H. Haralz að rík ástæða sé til þess að beina sjónum að því tímabili sem hér um ræðir. Í upphafi þess var tekin upp stefna sem æ meir hneigðist frá leikreglum í hagstjórn sem tíðkuðust í nálægum löndum og áður hafði þótt sjálfsagt að fylgja hér á landi. Haldið var fast við þessa stefnu þótt færi hafi gefist að hverfa frá henni við lok síðari heimsstyrjaldarinnar og skellt var skollaeýrum við alþjóðlegum straumum um endurreisn hagkerfisins sem tók að gæta um þetta leyti. Sinnaskipti urðu ekki fyrr en

líða tók á sjötta áratuginn þegar reynslan og for-dæmi annarra leiddi til róttækrar stefnubreytingar eftir þriggja áratuga haftabúskap.

Hverjar voru ástæður þess að sú stefna varð ofan á að fara eigin leiðir og hvers vegna reyndist tregðan við að víkja af þeirri braut svo mikil? Jónas H. Haralz varpar upp þessum spurningum í formála sínum og segir bókinni ætlað að leita svara við þeim.

Guðmundur Jónsson á fyrstu grein bókarinnar og veitir yfirlit um hagþróun og hagvöxt á Íslandi 1914-60. Þetta tímabil þegar þjóðarbúskapurinn breyttist úr fátæku bændasamfélagi í iðnvætt efnahagslíf á nútímavísu er einstakt í sinni röð fyrir það hvað hinar gagngeru breytingar gengu yfir á undraskömmum tíma. Með grein Guðmundar er lagður gagnlegur grunnur að því sem á eftir fer um hagstjórn á tímabilinu 1930-60.

Meginuppistaða bókarinnar felst í greinum Jóhannesar Nordal, Bjarna Braga Jónssonar og Jónasar H. Haralz. Bera þær allar með sér yfirburðaþekkingu höfunda á viðfangsefninu og langa reynslu.

#### Mótun peningakerfisins

Jóhannes Nordal ritar greinina Mótun peningakerfisins fyrir og eftir 1930. Tilgang greinarinnar segir Jóhannes að kanna aðdraganda þeirrar skipunar peningamála sem mótaðist á þriðja áratug aldarinnar og stóð að mestu óbreytt næstu þrjá áratuginna. Skiptist grein hans í tvo meginhluta. Í fyrri hlutanum rekur Jóhannes aðdraganda þess að Landsbankinn var gerður að seðlabanka landsins þótt hann væri þá þegar orðinn öflugasti við-

1. *Frá kreppu til viðreisnar*: Þættir um hagstjórn á Íslandi á árunum 1930 til 1960. Ritstjórnannaðist Jónas H. Haralz. Að útgáfunni standa Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands með stuðningi Rannsóknarframlags bankanna. Hið íslenska bókmenntafélag, 2002. Án útgáfustaðar. 364 bls.
2. Höfundur er lektor við viðskiptadeild Háskólans í Reykjavík.

skiptabankinn. Þessi skipan leiddi til þess að Landsbankinn rækti ekki seðlabankahlutverk sitt sem skyldi og bendir Jóhannes á að veika stjórn peningamála næstu þrjá áratugi megi að verulegu leyti skýra með því að ekki var starfandi sjálfstæður og sérhæfður seðlabanki í landinu.

Í síðari hluta greinar Jóhannesar er fjallað um gengis- og peningamál á þriðja áratug aldarinnar í því skyni að kanna hvernig starfshættir Landsbankans mótuðust á þessu tímabili þegar hann var smám saman að taka að sér forystuhlutverk í stjórn peningamála. Frá árinu 1922 var gengið sveigjanlegt en þessu tímabili lauk með gengishækkun 1925 um leið og gengi krónunnar var fest gagnvart sterlingspundi. Jóhannes bendir á að þetta fyrirkomulag kallaði á að beita hefði þurft svipuðum aga í stjórn peningamála og ef gengi krónunnar hefði verið tengt við gull enda stóð sterlingspundið á gullfæti. Ekki reyndi verulega á stjórn peningamála fyrr en glíma þurfti við viðskiptahalla vegna kreppunnar á árunum 1930-31. Jóhannes segir þrjár leiðir hafa helst komið til greina við þessar aðstæður: Í fyrsta lagi að treysta á aðhald í peningamálum með því að beita vöxtum og samdrætti í útlánnum en án þess að breyta gengi krónunnar gagnvart sterlingspundi. Landsbankinn hafi reynt að fara þessa leið en brugðist of seint við og skortur á eigin fé og ónógur gjaldreyrisvarasjóður komið í veg fyrir að hann gæti haldið uppi föstu gengi við skilyrði frjálsrar gjaldeyrisverslunar. Í öðru lagi að taka upp sveigjanlegt gengi ásamt aðhaldi í útlánnum eftir fall sterlingspundsins haustið 1931 um 20-25% og hrun gullfótarkerfisins. Jóhannes segir ekki vitað hvort þessi kostur hafi komið til álita á þessum tíma. Í þriðja lagi að verja gjaldeyrisstöðuna með gjaldeyris- og innflutningshöftum. „[Þ]að varð hlutskipti Landsbankans að beita sérstaklega fyrir því að [þessi leið] yrði farin,“ segir Jóhannes Nordal (bls. 78). Enda þótt gera verði ráð fyrir að menn hafi talið sig bregðast við tímabundnum vanda með þessum ráðstöfunum bólgnáði haftakerfið út uns það ruddi öðrum hagstjórnartækjum að miklu leyti til hliðar og eftir því sem höftin urðu fyrirferðarmeiri fjarlægðist Landsbankinn hlutverk sitt sem seðlabanki. Niðurstaða Jóhannesar Nordal er að ólíklegt verði að telja að svona

hefði farið ef hér hefði starfað sjálfstæður seðlabanki sem hefði talið sér skylt að beita sér fyrir jafnvægi í peningamálum þrátt fyrir haftastefnu annarra stjórnvalda. Ályktun Jóhannesar er sú að aðgreining seðlabankahlutverksins frá annarri starfsemi Landsbankans hlyti því að lokum að verða forsenda fyrir afnámi haftakerfisins. Þetta varð og raunin en þess þurfti að bíða í þrjá áratugi. Jóhannesi tekst í grein sinni að varpa skýru ljósi á viðfangsefnið og niðurstöður hans eru sannfærandi.

### Hafta- og styrkjakerfið

Grein Bjarna Braga Jónssonar, Hafta- og styrkjakerfi á Íslandi, sýnist ekki árennileg við fyrstu sýn. Tök höfundar á efninu eru þó slík að greinin opnar lesanda aðgengilega sýn á hið hátimbraða regluverk boða og banna sem magnaði sjálft sig upp eftir því sem tímar liðu fram eins og hann lýsir með ágætum.

Bjarni Bragi rekur forsögu haftanna til stjórnarathafna á árum fyrri heimsstyrjaldar sem sýndu að stjórnvöld voru þess megnug að hafa víðtæk afskipti af atvinnu- og efnahagslífi. Þær aðgerðir áttu sér rót í stríðshættu og röskun á flutningum að og frá landinu en undið var ofan af þeim eftir því sem leið á þriðja áratuginn. Höft kreppuáranna spruttu af verðfalli og lokun markaða. Bjarni Bragi rekur hvernig hver reglugerðin rekur aðra, fyrst um gjaldeyrisverslun, þar sem kveðið var á um skilaskyldu gjaldeyris og bönkum lögð sú skylda á herðar að takmarka sölu á gjaldeyri til kaupa á „ónauðsynlegum“ varningi, næst um takmörkun á innflutningi á „óþörfum“ varningi og síðan hvernig ríða þurfti haftanetið æ þéttar til að bregðast við óþoli sýslunarmanna kerfisins yfir að ná ekki fullum tókum á gjaldeyris- og vörustraumum. Sem dæmi um smásmygli kerfisins má nefna ákvæði reglugerðar nr. 7/1935 um strangt eftirlit með ferðamönnum við brottför og komu og um yfirheyrslur yfir þeim. Um þetta segir Bjarni Bragi: „Þessar smásmygulegu reglur nálg-uðust skyldu til að sanna sakleysi sitt án þess að grunur um afbrot lægi fyrir, og jöðruðu þær þannig við að koma á fót lögregluríki, enda taldi stjórnarandstaðan, að slíkar reglur myndu aðeins þekkjast í einræðisríkjum“ (bls. 151).

Grein Bjarna Braga spannar höft á tímum kreppu, stríðsára og ára eftir stríð en þegar úr þeim dró tók við margbrotið styrkjakerfi allt þar til að kom að kerfisbreytingu viðreisnarstjórnarinnar. Með svonefndri vinstri stjórn 1956-59 hófst styrkjastefnan í alveldi þegar „leitast var við að byggja upp varanlegt kerfi mismunandi skilyrða fyrir rekstur atvinnuvega, reist á hugmyndum um ólíkt gildi hinna ýmsu greina og um æskilega jöfnun tekna fyrirtekja og einstaklinga“ (bls. 204). Þessi hugsun virðist reyndar standa djúpum rötum því að lengi hefur eimt eftir af henni og gerir jafnvel enn. Vert er að geta sérstaklega umfjöllunar Bjarna Braga um húsaleigu- og húsnæðishöft sem að hans dómi fölu í sér nærgöngula íhlutun um húsnæðismál heimila og einstaklinga. Annar þáttur haftakerfisins sem Bjarni Bragi fjallar um er hagsmunabaráttan um úthlutun leyfa og beiting þeirra til að hygla tilteknum aðilum í viðskiptalífínu. Grein Bjarna Braga er þörf úttekt á reynslu Íslendinga af því að hverfa frá lögmálum markaðarins en ráðstafa gögnum og gæðum þess í stað með boðum og bönnum.

Auðvelt er fyrir nútímamenn að fella þunga dóma um haft- og styrkjakerfið og þá sem fyrir því stóðu, og það er oft gert þegar fjallað er um þessa tíma. Það eykur á gildi greinar Bjarna Braga Jónssonar hve hófsamur hann er í dómum sínum og gerir sér far um að fjalla um aðgerðir stjórnvalda og álit ráðgjafa á forsendum hvers tíma þótt hann sé ómyrkur í máli í gagnrýni á eðli og afleiðingar haftanna.

### Hvað sögðu ráðgjafarnir?

Jónas H. Haralz á lengstu grein bókarinnar, Hvað sögðu ráðgjafarnir? Kaflaheitin lýsa viðfangsefnum hans: Umræðan um gengismálin 1928-1931: Leitað álit Gustavs Cassels, Skipulagsnefnd atvinnumála og heimsókn Eriks Lundbergs, Ísland og Bretton Woods-stofnanirnar 1944 til 1960, Hagfræðingaálit 1946, Brotið í blað. Álit og tillögur Benjamíns Eiríkssonar 1949-1950.

Jónas rekur í fyrsta þættinum aðdraganda þess, að á árinu 1928 var leitað álit Gustavs Cassels á fyrirkomulagi gengismála. Cassel var þá einn fremsti fræðimaður Evrópu á sviði peningamála og hafði látið frá sér mörg þeirra rita,

sem halda nafni hans á lofti. Á Íslandi stóð á þessum tíma ekki ágreiningur um að taka aftur upp gullmyntfót að hætti flestra annarra þjóða. Ágreiningur stóð á hinn bóginn um viðmiðunina, hvort staðnæmast ætti við ríkjandi gengi eða hækka krónuna í hið gamla gullgengi frá 1914. Gustav Cassel lagði í álit sínu áherslu á festingu gengisins en varaði við frekari hækkingu sem leiða myndi til verðlækkana, hafa lamandi áhrif á framkvæmdir og framleiðslu og gera þjóðina fátækari en ella. Þessi sjónarmið rákust á við viðhorf Jóns Þorlákssonar sem taldi grundvallaratriði að gjaldeyrinum yrði komið í „löglegt“ horf, það er gullgildið frá 1914 vegna sóma þjóðarinnar og trausts á peningastofnunum í framtíðinni. Jón Þorláksson bar snemma árs 1929 fram nýja leið í málinu, „millileiðina“, sem í grófum dráttum fól í sér að gullinnihald krónunnar átti að haldast hið sama og verið hafði fram til 1914. Landsbankinn skyldi gefa út nýja gullgilda seðla sem væru verðmeiri en pappírseðlar þannig að 82 krónur í gullgildum seðlum kæmu á móti 100 krónum í pappírseðlum. Skuldbindingar sem stofnað hafði verið til eftir 7. ágúst 1914 skyldu miðast við pappírskrónur og þess vegna lækka í hlutfallinu 82:100 þegar gullseðlar yrðu eina myntin. Verðlag og vinnulaun áttu að lækka í sama hlutfalli í einu skrefi. Jónas getur þess að Jón hafi að mörgu leyti tekið sér til fyrirmyndar skoðanir Cassels, sem var eindreginn málsvari einkaframtaks og markaðsbúskapar, og því hafi andstæðingum hans þótt tilvalið að tefla Cassel gegn Jóni í átökunum um gengismálið.<sup>3</sup> Jónas bendir á að Cassel kom aldrei hingað til lands og var því lítt kunnur íslenskum stjórn málaátökum. Cassel hafi gert

3. Sjá Jón Þorláksson, Lággegið í *Ræðum og ritgerðum*, bls. 179-303. Stofnun Jóns Þorlákssonar, Reykjavík 1985. Jón segir í formála Lággegisins: „Um skýringar á samhengi mála hef ég farið mest eftir ritum Gustavs Cassels, háskólakennara í Stokkhólmi. Hann hefur náð viðurkenningu um allan heim fyrir skarpskyggni sína á þessu sviði, og efalaust er það ekki hvað sist honum og lærisveinum hans að þakka, að Svíar þegar eftir styrjöldina sýndu fullan skilning á því, hvað gera þurfti til að koma peningamálunum í lag, og framkvæmdu það.“

meira úr yfirstandandi verðhjöðnun en ástæða var til í ljósi raungengis krónunnar.<sup>4</sup> Þetta virðist allt rétt. Hitt verður að telja umdeilanlegra, sem Jónas bætir við án frekari skýringa, að Cassel hafi mikl- að fyrir sér erfiðleika við framkvæmd millileið- arinnar, sem hann taldi allt að því óframkvæm- anlega, og sýnt grundvallarviðhorfum Jóns Þor- lákssonar minni skilning en þau verðskulduðu. Um skilning Cassels á viðhorfum Jóns verður kannski ekki mikið fullyrt en ótvírætt virðist mega taka undir þá kenningu Ásgeirs Ásgeirs- sonar frá þessum tíma að það kostar meiri áttök en frjálst lýðræðisríki fær staðið undir að færa kaup niður í krónum.<sup>5</sup>

Skipulagsnefnd atvinnumála, almennt kölluð Rauðka, var skipuð á grundvelli samnings flokk- anna, sem mynduðu hina svonefndu ríkisstjórn vinnandi stétta 1934, var falið að leggja fram til- lögur um „hvernig komið verði föstu skipulagi á þjóðarbúskapinn, jafnt opinberar framkvæmdir og fyrirtæki sem atvinnurekstur einstaklinga, þann- ig að þau verði sem hagkvæmast rekin og aukin með hag almennings fyrir augum (Planökonomi)“ (bls. 236). Rekur Jónas hvernig það bar til að fenginn var til landsins og samstarfs við nefndina ungar sænskur hagfræðingur, Erik Lundberg að nafni. Komu að því máli ekki ómerkari menn en prófessorarnir Ragnar Frisch, fyrsti nóbelsverð- launahafinn í hagfræði ásamt Jan Tinbergen 1969, og Gunnar Myrdal, sem deildi verðlauninum með von Hayek 1974. Jónas ver allmiklu rúmi til að fjalla um störf Lundbergs hér á landi og til- lögur hans. Þrátt fyrir að Jónas telji að álykta megi að Lundberg hafi verið lítt hlyntur þeim skipulagshugmyndum sem hann hitti fyrir á Ís- landi og hafi í raun og veru talið að gengislækkun væri eðlilegasta leiðin til að glíma við efnahags- vanda Íslendinga virðist sem hann hafi ekki álitnið

í sínum verkahring að gera tillögu um það vegna innlendra viðhorfa til hagstjórnar. Hins vegar gerði Lundberg tillögur um bætt fyrirkomulag á úthlutun gjaldeyris- og útflutningsleyfa, um skatt á álagningu, um stofnun fjárfestingarlánasjóðs og um stofnun óháðs seðlabanka. Samkvæmt skýrsl- um Lundbergs átti bankinn að „geta haft vald yfir meðferð fjármagnsins í heild, temprað hana og ráðið því hvernig fjármagninu er skipt milli at- vinnuvega“ (bls. 246). Bankinn átti því að vera lykilstofnun í kerfi hins skipulega þjóðarbúskapar sem fólst í tillögnum. Ályktun Jónasar er að með tillögum Lundbergs liggja við að hlutverki seðla- banka sé snúið við frá því sem vanalega er ætlast til. Jónas ber tillögur Lundbergs saman við skoð- anir sem Benjamín Eiríksson setti fram þremur árum síðar þar sem stjórn fjármála og peninga- mála er þungamiðjan, gjaldeyris- og innflutnings- höft talin árangurslaus og spyr hvað hefði gerst ef Lundberg hefði lagt fram svipaðar tillögur 1935 og Benjamín gerði 1938.<sup>6</sup> Svar Jónasar er að það hefði litlu skipt. Þetta er athyglisverð niðurstaða en skýring Jónasar, sem erfitt sýnist að bera á móti, er að hugmyndir Benjamíns voru á þess- um tíma víðs fjarri ríkjandi hugsunarhætti í land- inu.

Næst fjallar Jónas ítarlega um samskipti Ís- lands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Alþjóða- bankans fyrsta hálfan annan áratuginn eftir að þessar alþjóðastofnanir, kenndar við Bretton Woods í New Hampshire í Bandaríkjunum, voru settar á laggirnar. Aðildarlönd Alþjóðagjaldeyris- sjóðsins gengust undir skuldbindingar sem sneru að gengisskráningu og frjálsræði í gjaldeyrisvið- skiptum. Stofngengi átti að ná til allra viðskipta og ekki taka breytingum nema til að leiðrétta grundvallarmisvægi (e. *fundamental disequilibri- um*). Skyldu slíkar breytingar fara fram með sam- þykki sjóðsins. Aðildarlönd voru skuldbundin til að leyfa óhindraðar greiðslur vegna erlendra við- skipta með vöru og þjónustu. Þrátt fyrir þessi ákvæði var haldið uppi lungann af þessum tíma

4. Hér ræðir um útreikninga Jóhannesar Nordal og Ólafs Tómassonar á raungengi krónunnar, sjá Jóhannes Nordal og Ólafur Tómasson, *Frá floti til flots í Klemensarbók*. Reykjavík 1985.

5. Sbr. Hannes H. Gissurarson, *Gengishækkunin 1925 í Heimir Þorleifsson (ritstjóri)*, Landshagur, bls. 222-3. Landsbanki Íslands, Reykjavík 1986.

6. Sjá Benjamín H. J. Eiríksson, *Orsakir erfiðleikanna í at- vinnu- og gjaldeyrismálum*. Reykjavík 1938.

hinu svonefnda bátagaldeyriskerfi, sem fól í sér að útvegsmenn vélbáta fengu hluta andvirðis útfluttra afurða í ávísunum á innflutning tiltekinna afurða sem þeir seldu innflytjendum með mismunandi álagi eftir því hvort keypt var frá jafnvirðiskaupalöndum eða öðrum löndum. Alþjóðagaldeyrissjóðurinn taldi þetta fela í sér margfalt gengi og háskalegt fordæmi.

Niðurstaða Jónasar er að uppskera þessara samskipta við sjóð og banka hafi reynst rýr og Ísland hafi á þessu skeiði ekki nema að litlu leyti notið þess hagræðis sem aðild að þeim hefði getað fært. Skýringar hans eru þær að íslensk stjórnvöld hafi í upphafi ekki vænst mikils af þátttöku í Bretton Woods-stofnunum. Ekki sé unnt að segja að Alþjóðagaldeyrissjóðurinn hafi sótt fast að Ísland kæmi gjaldeyrismálum og hagstjórn í það horf sem Bretton Woods-kerfið mælti fyrir um og telur Jónas tómlæti sjóðsins í þessum efnunum sæta furðu. Frumkvæði af hálfu Íslendinga hafi lítt komið við sögu enda hafi þeir ekki trúað á jafnvægi í efnahagsmálum sem lykil að hagsæld heldur á fjárfestingu og framkvæmdir. Hafi verið víðs fjarri hugsunarhætti stjórnmalamanna, embættismanna og almennings að það þjónaði hagsmunum þjóðarinnar að taka á sig skuldbindingar í alþjóðlegum samtökum og hlíta ráðgjöf þeirra. Þrátt fyrir fullveldið hafi Íslendingar ekki litið á sig sem fullgildan aðila á alþjóðavettvangi. Loks getur Jónas þess, að hið nána samband Íslands við Bandaríkin hafi orðið til að draga úr áhuga íslenskra stjórnvalda á samskiptum við alþjóðastofnanirnar tvær. Tengslin við Bandaríkin hafi beinlínis orðið til þess að samskipti við Alþjóðagaldeyrissjóðinn féllu niður á tíma Marshallaðstoðarinnar og hafi einnig verið veigamikil ástæða þess að ekki varð úr lánveitingum Alþjóðabankans til Íslands eftir 1953. Þennan þráð tekur Valur Ingimundarson upp í grein sinni Viðhorf Bandaríkjanna til íslenskrar hagstjórnar á 5. og 6. áratugnum. Gefur hann greinargott yfirlit yfir sjónarmið Bandaríkjanna og leitar svara við því hvers vegna þeir gengu jafnlangt og raun bar vitni við að veita Marshallaðstoð og aðra fyrirgreiðslu þrátt fyrir að Íslendingar gerðu ekki gangskör að því að ráðast í nauðsynlegar breytingar á hagkerfinu sem var forsenda aðstoðarinn-

ar. Þar bar vitaskuld hæst pólitísk sjónarmið og herstöðina í Keflavík.<sup>7</sup>

Haustið 1946 var skipuð nefnd hagfræðinga sem tilnefndir voru úr öllum stjórnmalaflokkum. Skipuðu hagfræðinganefndina þeir Gylfi Þ. Gíslason, Jónas H. Haralz, Klemens Tryggvason og Ólafur Björnsson og var álit hennar gefið út í ársbyrjun 1947.<sup>8</sup> Nefndin lagði meðal annars til að hert yrði á framkvæmd innflutnings- og gjaldeyrishaftanna og sett yrði á laggimar ný stofnun, Fjárhagsráð, sem hefði það verkefni að „setja almennar reglur um úthlutun gjaldeyris- og innflutningsleyfa, semja áætlanir um heildarinnflutning, innflutning frá ýmsum löndum og loks að skipta leyfum milli flokka o.s.frv.“<sup>9</sup> Enn fremur gerði nefndin tillögur um skattamál og skipulag innflutningsverslunar og var í því sambandi bent á að auka mætti hlutdeild neytendahreyfingarinnar í versluninni, að „lögilda aðeins ákveðna tölu innflytjenda í hverjum vöruflokki og skyldu þeir starfa undir nánu eftirliti ríkisins og jafnvel með hlutdeild af þess hálfu, en í samkeppni innbyrðis“<sup>10</sup>, og í þriðja lagi kæmi til greina að „hið opinbera tæki sjálft innflutninginn allan eða verulegan hluta hans í sínar hendur“.<sup>11</sup> Hins vegar fjallaði nefndin ekki um stjórn peningamála, sem hlaut þó eins og Jónas bendir á að skipta mestu um hagþróun og þar sem skipulagi var mest ábótavant. Tillögur nefndarinnar voru í veigamiklum atriðum lagðar til grundvallar stefnuáætlun ríkisstjórnar Stefáns Jóhanns Stefánssonar sem mynduð var í byrjun febrúar 1947 eftir nærri fjögurra mánaða þóf milli stjórnmalaflokkanna.

7. Hér er ekki úr vegi að geta ályktunar Sigurðar Snævarr að Marshallaðstoðin hafi gert Íslendingum kleift að fresta löngu tímabærum efnahagsumbótum, sjá Sigurður Snævarr, Ísland og alþjóðæfnahagsstofnanir 1945-1960 í Guðmundur J. Guðmundsson og Eiríkur K. Björnsson (ritstjórar), *Íslenska söguþingið 28.-31. maí 1997*, ráðstefnurit 1, bls 242-253. Reykjavík. Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands og Sagnfræðingafélag Íslands, 1998.

8. Álit hagfræðinganefndar, sem starfaði á vegum tólfmanna nefndar þingflokka frá 24. október til 16. nóvember 1946. Reykjavík 1947.

9. S.r., bls. 79.

10. S.r., bls. 101.

11. S.r., bls. 101.

Jónas leggur áherslu á að líta verði á álit og tillögur nefndarinnar í ljósi aðstæðna á þessum tíma, og þess markmiðs sem störf hennar þjónuðu að reyna að ná pólitískri samstöðu um lausn efnahagsvandans. Um fyrra atriðið bendir hann á „þau almennu viðhorf í efnahagsmálum og stjórnámálum er ríkjandi voru í Evrópu á þessum tíma“ (bls. 306) en það hafi ekki verið fyrr en með Marshalláætluninni sem afnám hafta og efling alþjóðaviðskipta komst á dagskrá og til framkvæmda um og upp úr 1950. Þá ber Jónas fram þá skýringu að snögg aukning þjóðartekna á styrjaldarárunum hafi „leitt til upplausnar, og tilraunir til að hafa hemil á kaupgjaldi og verðlagi höfðu farið út um þúfur. Lögum og reglum hafði ekki verið fylgt, og einstaklingar og stéttir sem höfðu til þess aðstöðu hagnast umfram aðra“ (bls. 307). Tillögur í átt að frjálsri verslun og athafnalífi hefðu verið „með öllu ótímabærar“ (bls. 311). Þessum atriðum teflir Jónas fram gagnvart því á mæli sem hagfræðinganefndin hefur sætt fyrir að hafa ekki lagt fram tillögur um lagfæringu gengis og frjálsa verslun á borð við þær sem Benjamín Eiríksson gerði 1949. En eins mætti spyrja hvers vegna hagfræðinganefndin lagði ekki fram tillögur á borð við þær sem Benjamín lagði fram 1938 þegar hann afgreiddi innflutningshöftin sem „stíflugarð á floti“, undirstrikaði nauðsyn á bættri stjórn peningamála og sjálfstæðum seðlabanka og lagði til 15% lækkun á gengi krónunnar.<sup>12</sup> Telja verður feng að greiningu Jónasar á því hvers vegna hagfræðinganefndin lagði fram samhljóða tillögur í þá átt sem hún gerði og að viðbrögðum hans við gagnrýni seinni tíma á þær tillögur. Hún vekur um leið áleitnar spurningar um hlutverk ráðgjafa gagnvart valdhöfum og að hve miklu leyti tillögur og kostir, sem teflt er fram gegn efnahagsvanda, eigi að mótast af stjórnmalaviðhorfum. Reynsla hagfræðinganefndarinnar og Eriks Lundbergs virðist sýna að hér ræðir ekki um einfalt úrlausnarefni.

Síðasti þáttur Jónasar fjallar um álit og tillögur Benjamíns Eiríkssonar 1949-50. Rekur

Jónas nýjan boðskap Benjamíns sem hann bar fram í álitinu sínu sumarið 1949 um fyrirkomulag og stjórn efnahagsmála. Um tvær grundvallarstefnur sé að ræða í efnahagsmálum, önnur sé að stjórna atvinnulífínu óbeint með því að hafa áhrif á það með fjármálum ríkisins og útlánastarfsemi banka, hin sé að knýja fram fjárfestingu umfram sparifjármýndun með halla á ríkisbúskap og útlánaaukningu banka. Atvinnulífínu sé best líkt við gróður en ekki við vélar og verkefni yfirvalda sé að búa þeim gróðri sem best skilyrði. Jónas dregur fram að gagnrýni Benjamíns á stefnuna í atvinnumálum beinist fyrst og fremst að nýsköpunarstjórninni vegna fjárfestingarstefunnar þegar gjaldeyrisforðinn var fyrir hendi. Hins vegar vekur Jónas athygli á, að Benjamín ræði ekki hvaða skilyrði hefðu verið til að ná jafnvægi í efnahagsmálum um þær mundir þegar útilokað hafi verið að ná samstöðu við verkalýðshreyfingu um leiðréttingu á gengi krónunnar. Jónas telur Benjamín mun skilningsríkari í skýrslu sinni á stöðu ríkisstjórnar Stefáns Jóhanns Stefánssonar en á stefnu nýsköpunarstjórnarinnar. Þá bendir Jónas á að jafnvægið milli fjárfestingar og sparnaðar, og þá um leið jafnvægið í viðskiptum við útlönd, sé megináhersluefni Benjamíns. Til að ná því jafnvægi þurfi annaðhvort að fella gengið eða lækka framleiðslukostnaðinn. Þessa greiningu má telja í anda Keynes lávarðar og í samræmi við áherslur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, en þar starfaði Benjamín sem hagfræðingur á þessum tíma. Athygli Benjamíns beinist að gengislækkun þar sem kauplækkun og eftirfarandi verðlækkun sé talin nánast óframkvæmanleg. Má rifja upp í þessu samhengi umræður um þetta atriði árið 1928 sem áður er getið. Fjölmörg önnur atriði voru tekin fyrir í álitinu Benjamíns og veitir Jónas glögg yfirlit yfir efni skýrslunnar, sem aldrei hefur verið birt. Þá lýsir Jónas aðgerðunum sem Benjamín Eiríksson og Ólafur Björnsson undirbjuggu á grundvelli álits Benjamíns að tilhlutan minnihlutastjórnar Sjálfstæðisflokksins 1950. Loks vekur Jónas að skýringu á því hvers vegna ekki náðist sá árangur af þessum aðgerðum sem að var stefnt. Viðtekna skýringar séu ytri aðstæður, slök aflabrögð og rýr viðskiptakjör. Gengislækkunin hafi verið í tæpasta lagi og vísitölubinding launa

12. Sjá Benjamín H. J. Eiríksson, *Orsakir erfðleikanna í atvinnu- og gjaldeyrismálum*. Reykjavík 1938.

grafið undan henni. Jónas segir þessar skýringar réttar svo langt sem þær ná en leita þurfi dýpra og bendir á að hvorki hafi verið kominn til sá grunnur stofnana né sá pólitíski skilningur sem þurfti til að fylgja fram jafnvægisstefnunni sem Benjamín boðaði. Þessar ábendingar Jónasar auka við skilning á rás viðburða og samræmast skýringum hans á því hvers vegna ekki var fyrir horfið frá haftakerfinu og tekin upp nútímaleg stefna í efnahagsmálum.

Auk ofangreindra ritsmíða birtast í bókinni styttri greinar eftir þau Magnús Svein Helgason og Þórunni Klemensdóttur. Auka þær við efnið hvor með sínum hætti. Magnús Sveinn ritar greinina Hin heiðarlega króna og fjallar hún um gengisskráningu krónunnar sem viðfangsefni stjórnmalabaráttunnar á kreppuárunum 1931-39. Magnús dregur fram viðhorf stjórnmalaflokka sem og ólík sjónarmið innan sumra þeirra til stefnunnar í gengismálum. Eins fjallar hann um álit og áhrif hagsmunasamtaka í þessu efni. Sérlega athyglisverð er sú ábending Magnúsar Sveins að það hafi ekki verið fyrir en aðalfundur SÍF krafðist lægra gengis í desember 1936 að krafan um breytta gengisstefnu var borin fram af nægum þunga til að stjórnvöld veittu henni athygli. Samt beið það ársins 1939 að gengisfellingu yrði hrint í framkvæmd en þá var sjávarútvegurinn kominn í þrot. Hafði gengi krónunnar þá staðið óbreytt um 14 ára skeið þrátt fyrir heimskreppu og verðfall útflutningsafurða. Nákvæm heimildaskrá fylgir því miður ekki með grein Magnúsar Sveins en hann vísar í fullkomna heimildaskrá í ritgerð sinni í Landsbókasafni – Háskólabókasafni. Þórunn Klemensdóttir birtir rannsókn í meistaraprófsritgerð sinni á pólitískum hagsveiflum á Íslandi 1945-98 en kenningu um

slíkar sveiflur rekur hún til pólska hagfræðingsins Michaels Kalecki. Gildi greinar Þórunnar sýnist einkum felast í greiningu hennar á sveiflum í ríkisútgjöldum eftir því hversu nærri komið er að kosningum á hverjum tíma.

### Niðurlag

*Frá kreppu til viðreisnar* dregur saman mikinn fróðleik um hagstjórn á tímabilinu 1930-60, ólík sjónarmið í þeim efnum og átök um stefnu á hverjum tíma. Ríkisfjármál, sem full þörf sýnist að fjalla þurfi um, liggja að mestu utan efnis bókarinnar og bíða þau vafalaust betri tíma og góðra fræðimanna. Í upphafi var getið um spurningar Jónasar H. Haralz í formála um ástæður þess að Íslendingar fóru eigin leiðir við stjórn efnahagsmála og að svo lengi var haldið fast við þá stefnu. Bókin veitir mörg svör við þessum spurningum og hefur verið vikið að nokkrum þeirra hér að framan. Þrátt fyrir glæsilega uppbyggingu á mörgum sviðum er áleitið hvort ekki hafi glatast tækifæri á vettvangi hagstjórnar til að gera enn betur. Um leið kveikir bókin nýjar spurningar. Af hverju var t.d. ekki talið óhætt fyrir en 1984, í ljósi reynslu Íslendinga af opinberum afskiptum, að leysa fjármálalífið hér á landi undan opinberri stjórn og gefa vexti frjálsa?

Frágangur bókarinnar er með ágætum að því er uppsetningu varðar en hún er ekki laus við prentvillur og röng skipting orða milli lína er algeng. Nafna- og atriðaskrá fylgir ekki en hefði verið gagnleg.

*Frá kreppu til viðreisnar* er læsilegt rit og á köflum skemmtilegt og ætti að gagnast fræðimönnum, námsfólki og upplýstum almenningi. Verður naumast fjallað um hagstjórn þessa tíma í framtíðinni nema vitnað verði til þessarar bókar.