



Frjálshyggja og skipulagshyggja – andstæður í stjórn íslenskra efnahagsmála

Bjarni Benediktsson – Stjórnsmál – Efnahagsmál – Forsætisráðherra – Bréf – Jónas Haraldz – Erindi flutt
29. október 1966

Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

bjarnibenediktsson.is

Einkaskjalasafn nr. 360
Stjórnsmálamaðurinn
Askja 2-33, Örk 6

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

*Frá
Efnahagsstofnuninni.*

Frá Jónasi H. Haralz

Skoðun skipulagshyggjunnar er hins vegar að, að ein sjálf-
ráða starfsemi einstaklinga taki þessari til háskólu-
frjálshyggju og skipulagshyggju.

Frjálshyggja og skipulagshyggja -
andstæður í stjórn íslenskra efnahagsmála.

Erindi haldið í Háskóla Íslands á samkomu í
tilefni af 25 ára afmæli viðskiptadeildar, 29. október, 1966.

Í skoðunum manna á efnahagsmálum hefur löngum gætt
tveggja megin sjónarmiða, sem kenna má við frjálshyggju
annars vegar og skipulagshyggju hins vegar. Það er ætlun
mín að kanna í þessu erindi áhrif þessara tveggja sjónarmiða
á stjórn íslenskra efnahagsmála á undanförunum áratugum.
Ég mun leitast við að sýna fram á, að þessi tvö sjónarmið
hafi sitt á hvað verið ríkjandi í stjórn efnahagsmála og
greina orsakir þess, að eitt sjónarmiðið hefur tekið við
af öðru. Ég mun jafnframt reyna að rekja, að hvaða leyti
þróunin hér á landi hefur í þessu efni verið hliðstæð
þróuninni í nágrannalöndum okkar og að hvaða leyti frábrugðin.
Ég mun reyna að færa rök fyrir þýðingu þess, að samræming
takist á milli sjónarmiða frjálshyggju og skipulagshyggju,
og setja fram nokkrar íhuganir um þær vísbendingar, sem reynsla
undanfarinna áratuga kann að geta gefið í því sambandi.

Hvað er þá átt við með frjálshyggju annars vegar
og skipulagshyggju hins vegar? Með frjálshyggju á ég við
þá skoðun, að skipun efnahagsmála sé bezt fyrir komið með
því móti, að hver einstaklingur geti verið sem frjálsastur
og sjálfráðastur bæði í viðleitni sinni við að framleiða
efnahagsleg gæði og við að njóta ávaxta iðju sinnar. Þessi
frjálsa starfsemi hinna mörgu lúti sjálfkrafa ákveðnu
skipulagi, hún fylgi lögmálum markaðarins, þar sem fram-
leiðslan sé seld og nauðsynjar keyptar, lögmálum, sem
tryggi það, að hver og einn efli heill fjöldans um leið og
hann keppi að því, sem hans eigin hagsmunir bjóða honum.

Skoðun skipulagshyggjunnar er h-ins vegar sú, að hin sjálf-
ráða starfsemi einstaklinganna leiði hvorki til hagkvæmni
í framleiðslu né til eðlilegrar skiptingar lífsgæðanna.
Markaðslögmálin gildi ekki, nema þá að mjög takmörkuðu
leyti, í hinum ófullkomna heimi veruleikans. Til þess
að tryggja hagkvæmni í framleiðslu og viðunandi skiptingu
lífsgæðanna þurfi því ytri afskipti, afskipti ríkisvaldsins
í einni eða annarri mynd, að koma til sögunnar.

Í reynd geta hvorki frjálshyggjan né skipulags-
hyggjan fylgt þeim einföldu kennisetningum, sem leiða myndi
af þeirri almennu skilgreiningu þessara skoðana, sem ég
hér hefi sett fram. Frjálshyggjan gerir þannig að sjálfsögðu
ráð fyrir því, að almannavaldið skapi með löggjöf eða hefð
ákveðna umgerð um efnahagsstarfsemina og haldi uppi stofnunum,
er varðveiti þessa umgerð, en án hennar væri starfsemi mark-
aðarins ekki hugsanleg. Þessi umgerð er ekki eilíf og
óumbreytanleg, heldur breytist hún með breyttri tækni og
breyttum þjóðfélagsaðstæðum. Á hverjum tíma er þannig
nauðsynlegt að leita þeirrar skipunar, er best tryggir
eðlilega starfsemi markaðarins. Að sínu leyti getur skipu-
lagshyggjan aftur á móti ekki gert ráð fyrir því, að allar
efnahagslegar ákvarðanir séu teknar af einum aðila heldur
verði efnahagsstarfsemin sumpart að byggjast á frjálsum
ákvörðunum einstaklinga. ~~Þetta er ein af ástæðum þess~~
~~þess að markaðskerfið og áhrifa~~
verða því að gilda markaðslögmála/á tilteknum sviðum og að tilteknu marki.

Enda þótt mismunur frjálshyggju og skipulagshyggju
hljóti þannig í reynd að verða mun minni en skoðanirnar
sjálfar, settar fram á einfaldan hátt, geta til kynna, er
ekki því að leyna, að á milli þessara tveggja skoðana er
mikið djúp staðfest, að í þeim felast í rauninni gerólik
viðhorf til mannlegs samfélags. Það er einmitt þessi mikli
munur á sjálfum viðhorfunum, sem hefur torvelað það svo
mjög að samræma skoðanir frjálshyggju og skipulagshyggju.

Fyrstu áratugir þessarar aldar voru tímar mikilla
átaka á milli þeirra tveggja meginsjónarmiða í efnahagsmálum,
sem við hér höfum gert að umræðuefni. Nýjar stéttir höfðu
vaxið og eflzt í kjölfar iðnbyltingarinnar. Þessar stéttir

væntu þess ekki, að efnahagskerfi frjálshyggjunnar gæti fullnægt óskum þeirra um farsælla líf, heldur leituðu róttækra umbóta eða nýskipunar efnahagsmála. Almennur kosningaréttur og efling verkalýðshreyringarinnar færði þeim í hendur æ meira vald til þess að hrinda skoðunum sínum í framkvæmd. Jafnframt sáust þess vaxandi merki, að efnahagskerfi Vesturlanda, mótað af frjálshyggju nítjándu aldarinnar, væri þess ekki umkomið að ráða við þau vandamál, sem tuttugasta öldin bar í skauti sér. Heimskreppan mikla á árunum eftir 1930 var ekki venjuleg viðskiptakreppa, hún var kreppa hinnar hefðbundnu skipunar þjóðfélags- og efnahagsmála, og þá jafnframt kreppa hinnar hefðbundnu frjálshyggju. Þessi ár voru tímar mikilla öfga. Sumir sáu enga lausn aðra en þá að hverfa til almennrar og nákvæmrar skipulagningar efnahagsmála í líkingu við þann áætlunarþúskap, sem menn töldu, að Ráðstjórnarríkin hefðu komið á. Aðrir töldu aftur á móti, að eina hjálpræðið væri afturhvarf til ómengaðrar frjálshyggju fyrri tíma. Ótal hugmyndir um breytta skipun efnahagsmála komu fram, og sumar hverjar náðu, a.m.k. um skeið, áhrifum og útbreiðslu. Hver þjóðin af annarri tók að beita efnahagslegum vopnum, sem áður höfðu verið lítt eða ekki notuð, innflutnings- og gjaldeyrishöitum, margföldu gengi, tollum, opinberum framkvæmdum til útrýmingar atvinnuleysi. Í Bandaríkjunum var á fyrstu stjórnarárum Roosevelts gerð djörf tilraun til viðtækra, beinna opinberra afskipta af atvinnulífinu.

Þegar við nú lítum aftur til þessara tíma, má það sannarlega vera okkur undrunarefni, að upp úr þjóðfélagsátökum fyrstu áratuga aldarinnar, upp úr glundroða heimskreppunnar og hörmungum styrjaldarinnar skuli hafa risið heilbrigt og þróttmikið þjóðfélag, er tekizt hafi að skipa efnahagsmálum sínum betur en dæmi eru til áður. Þetta er eigi að síður staðreynd. Í Vestur-Evrópu og í Norður-Ameríku hafa undanfarin tuttugu ár verið tími mikils hagvaxtar og aukinnar vélmegunar, jafnframt því sem efnahagsþróunin hefur verið stöðug og meira öryggi hefur ríkt um atvinnu og afkomu en nokkru sinni áður. Kerfi

alþjóðlegra efnahagslegra samskipta hefur á sama tíma verið reist úr rústum kreppu og styrjaldar og verzlun og hvers konar viðskipti þjóða á milli hafa blómgast og dafnað sem aldrei fyrr. Π Ef við nú spyrjum þeirrar spurningar, hvort þessi þróun í efnahagsmálum Vesturlanda hafi fylgt leiðum frjálshyggju eða skipulagshyggju, er hætt við, að svarið mótizt allmjög af meginviðhorfum þess, sem svara á. Frjálshyggjumenn myndu leggja á það áherzlu, að atvinnutækin væru yfirleitt í einkaeign, eins og áður var, að frelsi atvinnurekenda til að taka efnahagslegar ákvarðanir hefði ekki verið skert, að neyzluval væri frjálst. Og þeir myndu án efa telja, að miklar framfarir og almenn aukning velmegunar ættu einmitt rót sína að rekja til þessara grundvallaratriða. Áhangendur skipulagshyggjunnar myndu aftur á móti benda á það, að ríkisvaldið hefði tekið að sér að marka almenna stefnu í efnahagsmálum og beitti öflugum tækjum fjármála og peningamála ásamt áætlunargerð um einstakar atvinnugreinar og opinberar framkvæmdir til þess að framfylgja þeirri stefnu. Þeir gætu einnig bent á, að bankastarfsemi, samgöngur, framleiðsla og dreifing orku og mikill hluti þunga- iðnaðar, væri, viðasthvar í Evrópu a.m.k., annað hvort beinlínis ^{i höndum} ~~öðrum~~ ríkisins eða undir miklum beinum áhrifum ríkisvaldsins, og að framleiðsla og dreifing landbúnaðarafurða væri háð nákvæmri opinberri íhlutun. Þeir gætu loks bent á, að jafnvel í þeim löndum, þar sem frjálshyggjan ætti dýpstar rætur, hefði ríkisvaldið reynzt reiðubúið að grípa í taumana og hafa bein áhrif á verðlag, laun og ákvarðanir um fjárfestingu, þegar mikið hefði verið í húfi.

En spurningunni um það, að hve miklu leyti nútíma efnahagskerfi Vesturlanda byggist á sjónarmiðum frjálshyggju eða skipulagshyggju, er að sjálfsögðu ekki fullsvarað með því að benda á þessar staðreyndir. Ef til vill er henni bezt svarað, ef við segjum, að ný skipulagsumgerð hafi myndast eða verið mynduð um efnahagsstarfsemina, umgerð, er feli í sér þau atriði, sem áhangendur skipulagshyggjunnar myndu vilja leggja áherzlu á og að framan voru talin. Innan þessarar nýju umgerðar fari efnahagsstarfsemin hins vegar í aðalatriðum fram samkvæmt sjónarmiðum frjálshyggjunnar, lögmál markaðarins séu þar ráðandi og hafi enn á ný reynzt

áhrifamikil tæki til að ná hagkvæmni í framleiðslu og til þess að laga framleiðsluna að margvíslegum þörfum neytenda.

Það skiptir miklu til glöggvunar á þeim málum, sem hér eru til umræðu, að líta ekki aðeins á þá þróun, sem orðið hefur í stjórn efnahagsmála á Vesturlöndum á undanförunum áratugum, heldur líta einnig á þá þróun, sem á sama tíma hefur orðið í Austur-Evrópu. Þar var, fyrst í Ráðstjórnarríkjunum, síðan í öðrum löndum, skrefið tekið að fullu til algerrar skipulagningar efnahagslífsins fyrir atbeina ríkisvaldsins. Hinn frjálsi markaður og lögmál hans voru látin lönd og leið og hagkerfunum að mestu lokað fyrir ytri áhrifum. Sú reynsla, sem fengizt hefur af þessari skipan efnahagsmála, og sú reynsla er nú orðin býsna löng, bendir ekki til þess að neins auðfengings né óvenjulegs árangurs sé að vænta eftir þessum leiðum. Hagvöxtur í Ráðstjórnarríkjunum hefur ekki, þegar allt kemur til alls, reynzt örari en í Rússlandi keisaranna eða á sambærilegum skeiðum hagþróunar á Vesturlöndum. Mikill árangur hefur náðst í þeim greinum, sem mest kapp hefur verið lagt á, þungaiðnaði, orkuframleiðslu, vígbúnaði og vísindum. En jafnframt hefur önnur efnahagsstarfsemi tímunum saman staðnað eða minnkað, og það einmitt sú starfsemi, sem mesta þýðingu hefur fyrir velferð almennings, svo sem framleiðsla landbúnaðarafurða, bygging íbúðarhúsa, léttaiðnaður og þjónustustarfsemi. Í löndum Austur-Evrópu hefur því á undanförunum árum hafizt leit að nýjum aðferðum í stjórn efnahagsmála, sem betur hentuðu til að ná alhliða vexti efnahagslífsins og laga þann vöxt að þörfum almennings. Í þessari leit hefur athyglin beinzt fyrst og fremst að því, að setja starfsemi atvinnufyrirtækja reglur, sem geri þeim fært að taka sjálfstæðar ákvarðanir, og eru í rauninni hliðstæðar lögmálum hins frjálsa markaðar. Þar að auki hefur beinlínis verið komið á hreinu markaðskerfi á takmörkuðum sviðum. Jafnframt er vaxandi áherzla lögð á alþjóðleg viðskipti.

Samfara þeim árangri, sem náðst hefur í efnahagsmálum Vesturlanda á undanförunum tveimur áratugum, hefur skapazt meira samkomulag um stjórn efnahagsmála á milli stétta, hagsmunasamtaka, stjórnmalaflokka og fræðimanna

en áður þekktist. Átök fyrstu áratuga aldarinnar hafa horfið í skuggann. Ótti margra frjálshyggjumanna um það, að hin nýja skipan efnahagsmála væri skref í átt til síaukinnar skipulagningar og ríkisafskipta, hefur hjaðnað í ljósi reynslunnar. Jafn ástæðulaus hefur reynzt vantrúin á, að varanlegs árangurs væri að vanta án þess að miklu lengra væri gengið í skipulagningarátt. Sú almenna samstaða, sem þannig hefur skapast um meginatriði efnahagsmálanna, er að nokkru afleiðing þess árangurs, sem náðst hefur. Að hinu leytnu má segja, að hún sé jafnframt ein af forsendum þess árangurs.

Að hvaða leyti hafa skoðanir Íslendinga á stjórn efnahagsmála þróast með hliðstæðum hætti og í nágrannalöndum okkar og að hvaða leyti með ólíkum hætti? Sú þjóðfélags- og efnahagsþróun, sem átti sér stað hér á landi á fyrstu áratugum aldarinnar, var að sjálfsögðu í stórum dráttum hliðstæð þeirri, er átti sér stað í nágrannalöndunum, enda þótt þessi þróun hæfist hér nokkru síðar en í þessum löndum. Þessari þróun fylgdu einnig hér á landi vaxandi átök milli frjálshyggju og skipulagshyggju. Ekki síður en annars staðar leiddi heimskreppan á fjórða tug aldarinnar til nýrra aðferða í efnahagsmálum og leitar að nýrri skipan þeirra mála, og sízt fóru Íslendingar varhluta af öfgum þeirra ára. Það er því í rauninni fátt nýstárlegt við þróunina hér á landi, fram á fjórða tug aldarinnar. Öðru máli gegnir um þróun síðastliðinna þrjátíu ára. Sú samræming sjónarmiða frjálshyggju og skipulagshyggju, sem sett hefur mót sitt á stjórn efnahagsmála á Vesturlöndum lengst af á þessu tímabili, hefur ekki átt sér stað hér á landi í sama mæli. Sú almenna samstaða meginhluta stjórnmalaflokka, hagsmunasamtaka og almennings um grundvallarskipan efnahagsmála, sem ríkjandi hefur verið á Vesturlöndum, hefur ekki skapast. Festa og stöðugleiki hefur þar af leiðandi ekki náðst í stjórn efnahagsmála. Í stað þess hafa hér á landi myndast reglubundnar sveiflur í þeirri stjórn, þar sem sitt á hvað hafa mátt sín meira áhrif frjálshyggju eða skipulagshyggju. Hvorug stefnan hefur til lengdar leitt til þess árangurs, sem hefur verið, og vaxandi örðugleikar á framkvæmd hverrar stefnunnar um sig hefur að nokkrum árum liðnum knúið fram stefnubreytingu.

Það eru ekki sveiflur í fylgi og áhrifum stjórn-
málaflokka, sem mótað hafa sveiflurnar í stjórn efnahags-
mála, nema þá að litlu leyti. Allir stjórnmalaflokkar
hafa staðið að aðgerðum í efnahagsmálum, sem borið hafa
keim frjálshyggju og allir hafa staðið að aðgerðum, sem
mótast hafa af sjónarmiðum skipulagshyggju. Þrír af
fjórum stjórnmalaflokkum hafa setið í ríkisstjórn á tíma-
bilum, sem kenna verður við frjálshyggju, og aftur á
tímabilum, sem kenna verður við skipulagshyggju. Svipuðu
máli gegnir um hagfræðinga. Íslenzkir hagfræðingar hafa,
ekki síður en erlendir starfsbræður þeirra og stjórnála-
mennirnir sjálfir, ýmist hneigzt frekar að frjálshyggju
eða skipulagshyggju. En þrátt fyrir þetta hafa þeir nær
undantekningarlaust verið sammála um, að ~~við ríkjandi~~
~~áskjalasafni~~ þær ákvarðanir, sem teknar hafa verið í stjórn
efnahagsmála á hverjum tíma, ^{hafi} ~~við ríkjandi~~ ^{við ríkjandi} aðstæður
hafa frekar fylgt sjónarmiðum frjálshyggju eða skipulags-
hyggju. Rás atburðanna hefur stjórnað mönnunum miklu
frekar en mennirnir atburðarásinni.

Það má benda á margar ástæður því til skýringar,
að stjórn efnahagsmála hefur þróast með svo ólíkum hætti
hér og í nágrannalöndunum. Það skiptir að sjálfsögðu
miklu máli, að á fjórða tug aldarinnar urðu hér þeir
stjórnmalaaatburðir, er mótuðu aðra flokkaskipun en í
flestum nágrannalandanna. Það skiptir einnig miklu máli,
að skipulag, stefna og starfshættir verkalýshreyfingar-
innar hefur þróast hér með nokkru öðru móti en víðast hvar
annars staðar. Þá skiptir það máli, að samband Íslands
við umheiminn er furðu slitrótt, jafnáið eins og það er
að mörgu leyti. Tízkestefnur berja hér að dyrum, og gera
sig jafnvel heimakomnar löngu eftir að vegur þeirra er
allur annars staðar. En þær hreyfingar, sem varanlegust
mót setja á samtímann, geta aftur á móti gengið hjá garði
svo lítið beri á. Loks má minna á það, sem mörgum er ríkt
í huga, að íslenzkt þjóðfélag er ungt og enn lítt mótað,
að íslenzkt efnahagslíf er háðara náttúruöflum og alþjóð-
legum markaðssveiflum en yfirleitt gerist, og öll stjórn
efnahagsmála af þessum sökum torveldari en með þeim þjóðum,
sem við bezt þekkjum. Allt þetta skiptir máli og er drjúgt

til skýringar. En hér bætist við enn eitt atriði, sem kann að hafa ráðið úrslitum. Fyrstu sjö árin eftir styrjöldina, þau ár, þegar hin nýja skipan efnahagsmála festi rætur í nágrannalöndunum, voru hér á landi mótuð af einstæðum erfiðleikum. Þjóðartekjur fóru lækkandi á sama tíma og þær fóru hækkandi annars staðar, og viðleitni verkalyðshreyfingar og annarra hagsmunasamtaka beindist að því að verjast áföllum af þessari tekjuþróun. Undir slíkum kringumstæðum var varla við því að búast, að víðtæk samstaða gæti skapast um skipan efnahagsmála né nokkur ný skipan gæti orðið föst í sessi.

Sveiflurnar í stjórn efnahagsmála hér á landi á undanförnum þrjátíu árum hafa verið furðu reglubundnar, eins og áður er vikið að. Um miðjan fjórða tug aldarinnar hefst tímabil eindreginnar skipulagshyggju undir áhrifum þeirra hugmynda, sem þá voru efst á baugi í nágrannalöndunum. Þetta tímabil stendur fram til 1939, þegar ný gengisskráning boðar róttæka stefnubreytingu. Þessi stefnubreyting ásamt þeim blæ, sem stjórn efnahagsmála á styrjaldarárunum yfirleitt hafði á sér, veldur því, að mér virðist eðlilegast að telja styrjaldarárin frjálshyggjutímabil, þrátt fyrir þau margvíslegu opinberu afskipti af efnahagsmálum, sem sjálf styrjöldin gerði óhjákvæmileg, og þá aflögun verðkerfisins, sem þá skapaðizt. Hvaða skoðanir, sem menn kunna að hafa á þessu atriði, getur hitt ekki farið á milli mála, að sú stefna í efnahagsmálum, sem mörkuð er í styrjaldarlokin, ber greinileg merki skipulagshyggju og það er í anda þeirrar hyggju, sem snúizt er gegn þeim efnahagsörðugleikum, sem í vaxandi mæli gera vart við sig að styrjöldinni lokinni. Á árinu 1950 er síðan, eins og alkunnugt er, breytt um stefnu um svipað leyti og sams konar stefnubreyting fer fram í flestum nágrannalandanna, en við miklu erfiðari skilyrði en í þessum löndum, eins og ég hefi áður minnzt á. Á árinu 1955 er síðan söðlað um að nýju, og á næstu fimm árum er skipulagshyggja ráðandi hér á landi á sama tíma og hin nýja stefna í efnahagsmálum stendur með hvað mestum blóma í löndunum umhverfis okkur. Þróun síðustu ára er mönnum í ferskara minni en svo, að hana þurfi að rekja.

Þetta tímabil er hins vegar of nálægt okkur til þess að við getum greint bylgjuhreyfingar þess með jafnskýrum hætti og hreyfingar fyrri tímabila. Eigi að síður getur það ekki farið milli mála, að áhrifa skipulagshyggju á stjórn efnahagsmála hefur gætt í vaxandi mæli á undanförunum tveimur árum, enda þótt ekki sé hægt að tala um skýra stefnubreytingu frá því tímabili frjálshyggju, sem hófst á árinu 1960.

Hér hefur verið stiklað á stóru. Eigi að síður nægir þetta yfirlit til þess að sýna, að hér á landi hafa á undanförunum þrjátíu árum skipzt á tímabil, þar sem ýmist skipulagshyggja eða frjálshyggja hafa verið þyngstar á metunum. Hvert þessara tímabila hefur staðið um það bil fimm ár. Snögg umskipti hafa orðið, þegar frjálshyggja hefur leyst skipulagshyggju af hólmi. Aftur á móti hefur breytingin frá frjálshyggju til skipulagshyggju farið fram á nokkrum tíma án skarpra tímamóta.

Hér hefur ekki aðeins verið um að ræða sveiflur í stjórn efnahagsmála, heldur einnig í efnahagsþróuninni sjálfri. Á þeim tímabilum, sem frjálshyggja hefur verið mestu ráðandi, hefur hagvöxtur verið ör og greiðslujöfnuður við önnur lönd tiltölulega hagstæður. Á þeim tímabilum, sem skipulagshyggja hefur verið mestu ráðandi, hefur hagvöxtur hins vegar verið hægur og greiðslujöfnuður við önnur lönd óhagstæður. Jafnframt hafa hækkanir verðlags og kaupgjalds verið mun örari á tímabilum frjálshyggju en á tímabilum skipulagshyggju.

Rík tilhneiging hefur verið til þess að telja, að þessi einkenni tímabilanna hafi stafað af utanaðkomandi ástæðum, ástandi erlendra markaða, aflabrögðum, tækninýjungum o.s.frv. Samkvæmt þessum skilningi er stjórn efnahagsmála þólandi, en ekki gerandi. Stjórnarhættir frjálshyggjunnar séu framkvæmanlegir vegna hagstæðra ytri aðstæðna, stjórnarhættir skipulagshyggjunnar óhjákvæmilegir, vegna erfiðra ytri aðstæðna. Við erum samkvæmt þessum skilningi leiksoppur sterkra ytri afla, er valda kröftugum, reglubundnum sveiflum í efnahagslífi okkar og efnahagsstjórn.

Enginn getur dregið í efa þýðingu utanaðkomandi áhrifa á efnahagsþróun og efnahagsstjórn hér á landi, né heldur það, að land okkar hljóti að vera næmara fyrir slíkum áhrifum en mörg ef ekki flest önnur lönd, og hefi ég þegar nefnt um þetta skýrt dæmi. En ég held samt sem áður, að okkur myndi sjást yfir meginatriði málsins, ef við létum hér staðar numið. Það eru nú bráðum þrjátíu ár síðan Benjamín Eiríksson, þá nýkominn frá námi í Svíþjóð, færði rök fyrir því, að gjaldeyrisörðugleikarnir á árunum fyrir styrjöldina stæðu í nánara samhengi við útlánastefnu íslenskra banka en við markaðsörðugleika erlendis. Það er einnig erfitt að sjá, að ytri ástæður hafi getað ráðið úrslitum um það, að hagvöxtur var hér tiltölulega hægur á árunum 1956 til 1960 og miklu hægari en í nágrannalöndunum. Loks er það augljóst, að ytri aðstæður áttu engan þátt í þeirri miklu breytingu á greiðslujöfnuði landsins, sem varð á árunum 1960 og 1961. Í þessum dæmum, sem nú hafa verið nefnd, voru það innri ástæður, sem mestu máli skiptu. Á sama hátt hafa ytri atburðir ekki ráðið úrslitum um gang sveifluhreyfinga í efnahagsþróun okkar og efnahagsstjórn. Þessar reglubundnu sveiflur hafa mótast fyrst og fremst af sínum eigin rökum. Hvor þeirra meginstefna í efnahagsmálum, sem fylgt hefur verið, hefur eftir nokkurt skeið mætt vaxandi örðugleikum, sem að miklu leyti hafa átt rót sína að rekja til eðlis hennar sjálfrar. Þessir örðugleikar hafa síðan að nokkrum tíma liðnum knúið fram stefnubreytingu, að mestu leyti án tillits til áhrifa utanaðkomandi aðstæðna.

Eins og að framan var bent á, hafa frjálshyggjutímabilin eftir 1950 og 1960 verið tímar mikils hagvaxtar og tiltölulega góðs jafnvægis í greiðsluviðskiptum við önnur lönd. Framleiðsla landsmanna hefur verið sett í bein tengsl við erlenda markaði með leiðréttingu gengisskráningar og aukningu innflutningsfrelsis. Þessi tenging við markaðinn, ásamt almennu athafnafrelsi og tiltölulega góðum afkomuhorfum í atvinnurekstri, þegar fyrstu örðugleikar umskiptanna voru úr sögunni, hefur stuðlað að hagkvæmri nýtingu atvinnutækja og vinnuafls og beint fjárfestingu í arðvænlega farvegi.

Hagstæð ytri skilyrði hafa svo enn aukið vöxt framleiðslu og rauntekna. Í kjölfar þessarar þróunar hefur framkvæmdahugur opinberra aðila jafnt sem einkaaðila örvast meir en svaraði til aukningar framkvæmdagetu. Jafnframt hefur viðleitni einstaklinga og hagsmunasamtaka til þess að ná til sín sem mestum hluta aukinna þjóðartekna fengið byr undir báða vængi. Það hefur ýtt enn frekar undir þá viðleitni, að á undan þessum tímabilum höfðu farið tímabil með lítilli eða engri hækkun rauntekna. Þá hefur það komið til sögunnar, að hagvöxturinn hefur ekki gengið jafnt yfir frekar en hagvöxtur yfirleitt gerir, samfara örum vexti í sumum atvinnugreinum og landshlutum hefur orðið hnignun í öðrum. Við þetta hafa þeir, sem orðið hafa hart úti, að sjálfsögðu átt erfitt að setta sig, jafnframt því sem vafi hefur leikið á, hversu æskileg þessi sjálfvirka þróun væri fyrir þjóðarbúið allt, þegar til lengdar lėti. Við þessar afleiðingar hagvaxtarins, almenna ofþenslu samfara erfiðleikum einstakra atvinnugreina, hefur frjálshyggjustefnan ekki getað ráðið við þær aðstæður, sem ríkjandi hafa verið hér á landi. Velgengnin sjálf hefur orðið henni að fótakefli. Markaðstengslin hafa verið rofin hvert á fætur öðru, unz skipulagshyggjan hefur á ný setið í öndvegi.

Miklar vonir hafa verið við það tengdar í upphafi hvers tímabils skipulagshyggjunnar, að betra skipulag atvinnulífsins gæti leitt til skjótra framfara og aukinnar velmegunar. Athyglin hefur beinzt að því, sem aflaga hefur farið í rekstri atvinnufyrirtækja og uppbyggingu atvinnugreina, og afskiptaleysi frjálshyggjunnar verið um þá annmarka kennt. Jafnframt hefur áherzla verið lögð á handahóf og óréttlæti tekju- og eingaskiptingar. Nauðsyn hefur verið talin á nákvæmum athugunum á atvinnulífinu, rekstri atvinnufyrirtækja og á tekju- og eignaskiptingu. Talið hefur verið, að almenn hagstjórnartæki væru gagnslítill eða gagnslaus. Nauðsynlegt væri, að bein íhlutun þess opinbera kæmi til, svo tryggja mætti að sú framleiðsla dafnaði, sem þjóðarbúinu væri hollust, þær framkvæmdir sætu í fyrirrúmi, sem þýðingarmestar væru, og gjaldeyrir væri notaður til nauðsynja í stað óparfa.

Á öllum þremur tímabilum skipulagshyggjunnar hefur verið fitjað upp á nýjungum í atvinnurekstri, sem síðar meir hafa reynzt þýðingarmiklar, og ráðizt í framkvæmdir, sem með tíð og tíma hafa skilað þjóðarbúinu góðum arði. Það ætti heldur ekki að gleymast, sízt á þessum stað, að á þessum tímabilum hafa verið framkvæmdar athuganir á efnahagsmálum, sem hafa drjúgum aukið þekkingu okkar á þeim málum, enda þótt þær hafi haft litla eða enga þýðingu fyrir stjórn efnahagsmála á tímabilinu sjálfu. En illa hefur gengið að finna leiðir til bætts skipulags, og vonirnar um skjótan árangur hafa brugðizt. Öll þrjú tímabil skipulagshyggjunnar hafa verið tímabil stöðnunar frekar en vaxtar. Á hinn bóginn hefur verðlags- og kaupgjaldsþróunin reynzt viðráðanlegri á þessum tímabilum en endranær. Hægur vöxkur þjóðartekna hefur átt sinn þátt í þessu, auk þess sem vaxandi misræmi í verðlagi hefur um skeið getað stuðlað að nokkrum stöðugleika í almennu verðlagi, eða a.m.k. í mælikvörðum almenns verðlags. Það, sem afdrifaríkast hefur reynzt á tímabilum skipulagshyggjunnar, er þó ekki hægur vöxtur þjóðartekna, heldur þrálátur og vaxandi halli í greiðsluviðskiptum við önnur lönd. Þennan halla hefur opinber íhlutan í gjaldeyris- og fjárfestingarmálum ekki megnað að lækna. Hvorki notkun gjaldeyrisforða né erlendar lántökur og styrkir hafa til lengdar getað bætt upp hallann. Þegar þessar hjálparlindir hafa verið komnar að þrotum, hefur stefnubreyting í frjálshyggjuátt reynzt óhjákvæmileg. Sú mikla leiðrétting á verðlagskerfinu, sem þeirri stefnubreytingu hefur fylgt, hefur síðan stuðlað að almennum verðlags- og kaupgjaldshækkunum á næsta tímabili á eftir.

Í upphafi þessa máls gerði ég nokkra grein fyrir því, hvernig ný skipan efnahagsmála hefði mótast á Vesturlöndum á undanförunum áratugum, hvernig víðtæk samstaða hefði skapast um aðalatriði þessarar skipunar og hvernig á þessum grundvelli hefði náðst mikill stöðugleiki í efnahagsþróun samfara meiri árangri í vexti þjóðarframleiðslu og bættem líf skjörum almennings en dæmi eru til um áður. Enda þótt sá árangur, sem við Íslendingar höfum náð á efnahagssviðinu, sé sízt lakari en nágrannaþjóðanna, munu væntanlega allir vera

á einu máli um, að miklu æskilegra hefði verið, að sá árangur hefði náðst án jafnmikilla sveiflna í efnahagsþróun okkar og efnahagsstjórn og raun ber vitni. Ég geri einnig ráð fyrir, að allir geti verið á einu máli um það, að áframhald slíkra sveiflna geti beinlínis teflt hagvexti og velmegun í tvísýnu. Á hinn bóginn getur ekki leikið á því vafi, að sveiflurnar munum við ekki geta forðazt nema okkur takizt, líkt og nágrannaþjóðunum hefur tekizt, að finna þá skipan efnahagsmála, sem yfirgnæfandi meirihluti þjóðarinnar getur í aðalatriðum sameinast um og hin öfluggu hagsmunasamtök, og þá fyrst og fremst verkalyðshreyfingin, geta sætt sig við. Þessi skipan þarf að sjálfsögðu ekki að vera hin sama og sú, sem ríkjandi hefur verið hjá nágrannaþjóðunum á undanförunum áratugum. ~~Þetta er aftur á móti ósennilegt, að sú skipan efnahagsmála, sem Íslendingum hentar, sé í veigamiklum atriðum frábrugðin skipan nágrannaþjóðanna, jafnlíkt og þjóðfélag okkar er þeirra þjóðfélagi og jafnmikil samskipti og við höfum við þessar þjóðir.~~

Það, sem fyrir mér hefur vakað í þessu erindi, er fyrst og fremst að vekja athygli á afleiðingum þess, að samræming sjónarmiða frjálshyggju og skipulagshyggju hefur ekki átt sér stað hér á landi í sama mæli og víða annars staðar, og benda á þýðingu þess, að sú samræming takist í framtíðinni. Hins vegar ætla ég mér ekki þá dul, að leggja á það ráð á hvaða grundvelli slík samræming geti farið fram. Hugmyndirnar um þetta verða að mótazt og þróazt meðal leiðtoga stjórnmalaflokka og hagsmunasamtaka, sjálfra. Á hinn bóginn tel ég ekki rétt að skiljast svo við þetta mál, að ég drepi ekki á nokkur meginatriði, sem hljóta að koma til álita við mótun þeirra hugmynda, og þær vísbendingar, sem mér virðist reynsla okkar sjálfra og annara þjóða gefa um þetta atriði. Það eru einkum þrjú atriði, sem ég þá hefi í huga, en þau eru hlutverk markaðskerfisins, notkun almennra hagstjórnartækja og mótun stefnu í launamálum.

Reynsla okkar sjálfra jafnt sem reynsla annarra þjóða nær og fjær bendir eindregið til mikillar þýðingar þess, að framtak einstaklinga og félaga á grundvelli markaðskerfisins fái notið sín í megingreinum atvinnulífsins. Hún bendir jafnframt til mikillar þýðingar þess, að neyzluval sé frjálst. Engin efnahagsskipun hefur enn verið fundin, er tryggir betur hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta, fullnægingu þarfa og eðlilega framþróun. En jafnframt þessu bendir reynslan til þýðingar þess, að hið opinbera vaki yfir því, að markaðskerfið sé ekki gert óvirkt fyrir atbeina einstaklinganna og félaganna sjálfra, og að stefnuföst opinber inhlutun komi til sögunnar, að því leyti, sem markaðskerfið vegna sérstakra aðstæðna sé óstarfhæft eða úr lagi fært. Þá er það ekki síður þýðingarmikið, að hið opinbera hafi forustu um mörkun almennrar stefnu fyrir hverja atvinnugrein um sig, í samráði við samtök þeirra, sem í greininni starfa. Þessi stefnumörkun mundi miða að því, að ákveða þau almennu skilyrði, sem atvinnugreinin starfar við og þróast undir, þar á meðal ekki sízt þau skilyrði, sem hið opinbera sjálft skapar með sinni eigin starfsemi og aðgerðum. En þessi stefnumörkun og önnur opinber afskipti af atvinnulífinu mega sízt af öllu byggjast á handahófi eða mótast af hagsmunastreitu einstakra fyrirtækja eða atvinnugreina. Ef vel á að vera, verða þau að byggjast á skipulegum athugunum og mótast af ákveðnum hagrænum og félagslegum sjónarmiðum.

Sé það þýðingarmikið, að mörkuð sé stefna í þróun einstakra atvinnugreina, gildir þetta ekki síður um opinberar framkvæmdir og þjónustu, svo sem í samgöngumálum, raforkumálum, menntamálum og heilbrigðismálum. Hér getur markaðskerfið ekki komið að haldi nema að takmörkuðu leyti. Í þess stað verður að koma könnun á þeim þörfum, sem sinna á, hagrænt mat á þeim leiðum, sem til greina koma við fullnægingu þarfanna, og samræming hagrænna og félagslegra sjónarmiða.

Það væri sízt rétt að fara í launkofa með, hversu fjarri fer því, að opinberir aðilar og samtök atvinnugreina

hér á landi séu enn sem komið er fær um að gegna því hlutverki, sem mörkun stefnu í atvinnugreinum og opinberum framkvæmdum og þjónustu leggur þeim á herðar. Nauðsynleg þekking er ekki fyrir hendi nema að takmörkuðu leyti. Stofnanir eru hér sjaldan nema vísir þess, sem þær þyrftu að verða. Margar þeirra, þar á meðal ráðuneytin sjálf, fylgja þar að auki enn hefðbundnum skilningi á verkefnum sínum, og er hann aðeins að litlu leyti í samræmi við þau sjónarmið, sem hér hafa verið sett fram. Þessir erfiðleikar, eru bein afleiðing fámennis okkar og tiltölulega núfengins sjálfstæðis, og eru hinir sömu og þróunarlöndin eiga við að etja. Þeir ættu ekki að aftra okkur frá því að byrja að feta þessa leið, ef við jafnframt gerum okkur ljóst, að löng leið er fyrir höndum.

Annað veigamikið atriði, sem reynslan ætti að gefa vísbendingu um, er notkun almennra hagstjórnartækja annars vegar, en þar á ég fyrst og fremst við stjórn peningamála og fjármála, og notkun beinna hagstjórnartækja hins vegar, þ.e. fyrst og fremst gjaldeyris- og innflutningshafta, og fjárfestingareftirlits. Notkun almennra hagstjórnartækja á sér skamma sögu hér á landi, og að vonum hefur verið lítill skilningur á eðli og þýðingu þeirra tækja. Ekki eru nema fá ár síðan við eignuðumst sjálfstæðan Seðlabanka, og miklir erfiðleikar hafa hér á landi, eins og raunar annars staðar, reynzt á beitingu fjármálastjórnar ríkisins á tímam ofþenslu. Eigi að síður getur það ekki farið á milli mála, að þessi tæki eru öflugustu hagstjórnartæki, sem völ er á, hér á landi jafnt sem annars staðar, einkum og sér í lagi ef þau eru réttilega samhæfð. Sé þessum tækjum ekki beitt, eru bein hagstjórnartæki haldlaus. Sé þessum almennu hagstjórnartækjum hins vegar beitt, þarf ekki á beinum hagstjórnartækjum að halda nema að takmörkuðu leyti og undir sérstökum kringumstæðum, enda samræmist almenn notkun þeirra ekki starfsemi markaðskerfisins. Á hinn bóginn er ekki við því að búast, að hægt sé að beita almennum hagstjórnartækjum af nægilegri festu, nema víðtækur skilningur og samstaða sé um nauðsyn þeirra. En skortur á fullri festu í beitingu þessara tækja, ræður einatt mestu um það, að heilbrigður vöxtur breytist í ofþenslu.

En hversu þýðingarmikil sem almenn hagstjórnartæki eru, geta þau þó ekki komið nema að takmörkuðum notum, svo framarlega sem ekki er fyrir hendi sameiginlegur skilningur á hlutverki launþegasamtakanna. Reynslan sýnir, að þessu efni er mikilla umbóta þörf, ekki aðeins í okkar þjóðfélagi, heldur einnig víðasthvar annars staðar. Skipulag og starfshættir þessara samtaka hafa ekki tekið breytingum, sem svara til þess, hversu mjög áhrif samtakanna hafa aukizt. Þau eiga því erfitt með að móta og fylgja fram stefnu í launamálum, er sé í samræmi við þá almennu stefnu, sem fylgt er í efnahagsmálum. Hér er um það atriði í skipulag efnahagsmála að ræða, sem flestum nágrannaþjóða okkar veitist nú erfiðast viðureignar, og sem jafnframt skiptir hvað mestu um framtíðarþróun þeirra mála. Þýðing þessa atriðis sýnir að nýju ljóslega nauðsyn þess, að samræming geti í meginatriðum tekizt á milli sjónarmiða frjálshyggju og skipulagshyggju, því það er af grunni slíkrar samræmingar, sem móttun heilbrigðrar stefnu í launamálum hlýtur að spretta.

Ég hefi nú lokið því yfirliti, sem ég hafði ætlað mér að gefa í þessu erindi um frjálshyggju og skipulagshyggju í stjórn íslenskra efnahagsmála. Þessu yfirliti væri þó ábótavant, ekki sízt á þessum stað og þessari stundu, ef ekki væri minnzt á þá staðreynd, sem er svo augljós, að mönnum sést harla oft yfir hana. Hún er sú, að viturleg stjórn efnahagsmála byggist á þekkingu á eðli efnahagslífsins og lögmálum þess og vitneskju um ástand þess og þróun. En þekking þeirra einna, sem beinlínis fást við þessa stjórn, nægir ekki. Framleiðendur og neytendur, sjálfir þáttakendur efnahagslífsins, verða hér að eiga hlut að máli. Á undanförunum áratugum hafa orðið miklar framfarir hér á landi í þekkingu á efnahagsmálum og í miðlun þeirrar þekkingar. Menn, sem útskrifast hafa frá Viðskiptadeild Háskóla Íslands hafa átt meiri þátt í þessari þróun en flestir aðrir. En þrátt fyrir þessar framfarir eigum við enn langt í land að ná því stigi þekkingar í þessum málum, sem flestar aðrar þjóðir hafa náð, og jafnvel ennþá lengra í land, að því er miðlun þeirrar þekkingar snertir. Vöxtur og viðgangur Viðskiptadeildarinnar hlýtur því að vera veigamikil atriði í öllum fyrirætlunum um bætta stjórn íslenskra efnahagsmála.