

Nd.

90. Frumvarp til laga

[81. mál]

um áætlunarráð ríkisins.

Flm.: Magnús Kjartansson.

1. gr.

Ríkisstjórnin skipar 9 manna ráð, er nefnist áætlunarráð ríkisins, samkvæmt tilnefningu svo sem hér segir: Einn maður skal tilnefndur af hverjum núverandi þingflokka og einn af hverjum eftirgreindra samtaka: Alþýðusambandi Íslands, Stéttarsambandi bænda, Landssambandi íslenzkra útvegsmanna og Félagi íslenzkra iðnrekenda. Einn skipar ríkisstjórnin án tilnefningar, og skal hann að öðru jöfnu valinn úr hópi þeirra sérfræðinga, sem öðlzt hafa menntun í áætlunargerð, hagfræði eða í höfuðgreinum íslenzks þjóðarbúskapar. Allir ráðsmenn skulu skipaðir til fjögurra ára í senn.

2. gr.

Hlutverk ráðsins er að hafa í samráði við ríkisstjórn forustu um samræmda áætlunargerð, sem nái til þjóðarbúskaparins í heild, leggja þannig á ráðin um þróun framleiðslugreina og marka stefnuna í fjárfestingarmálum.

3. gr.

Takmark áætlunargerðar skal vera að auka þjóðarframleiðslu í sem mestu samræmi við tímabundnar og efnahagslegar þarfir þjóðarinnar, og skal lögð áherzla á, að aukningunni sé náð með sem minnstum þjóðhagslegum kostnaði, ef litið er á lengra tímabil.

Þessu megintakmarki skal náð með því að styrkja efnahagsgrundvöll þjóðarbúsins með því að hagnýta skipulega fjármagn, vísindi og tækni og tryggja þannig atvinnuöryggi landsmanna og batnandi afkomu. Sérstaklega skal þess gætt, að landsmenn hafi sjálfir yfirráð yfir framleiðslugreinum og auðlindum og að atvinnulýðræði fari vaxandi.

4. gr.

Ráðið skal annast vinnslu spáa og áætlana um þróun þjóðhagsstærða. Það skal öðru fremur fjalla um þróun einstakra atvinnugreina í samvinnu við opinberar rannsóknarstofnanir, vinna að breytingum á þróun þeirra og skipulagi og kveða þannig almennt á um framkvæmdahraða og styrk efnahagslífsins.

Ráðið skal hafa forustu um áætlunargerð á ýmsum sviðum þjóðarbúskaparins og annast samræmingu þeirra með áætlunartakmörk sína að leiðarljósi (sbr. 3. gr.). Þótt unnið verði nokkuð sjálfstætt að áætlunargerð á ýmsum sviðum, skal sérstaklega gæta þess, að hvarvetna sé tekið tillit til frumpátta framleiðslukerfisins, svo að áætlanir um aðra þætti efnahagslífsins verði raunhæfari og árangursríkari en ella mundi. Því verður fyrst að móta stefnu og gera langtímaáætlanir um þróun útflutningsgreina, síðan þjónustugreina í tengslum við útflutningsatvinnuvegina, þá um byggðaðþróun og aðra starfsemi.

Áætlunargerð þessi skal fjalla um valkosti og stefnur og ná yfir nokkurt tímabil eftir eðli málsins í hverju tilviki. Fyrst og fremst skal beita þeim vinnubrögðum að gera sér grein fyrir stefnumarki, sem að skuli keppt, en nota síðan það framtíðarmark til þess að kveða á um verkefni frá ári til árs.

Áætlunarráði ber að fjalla um fjármagns- og gjaldeyrisþörf, vinnuafliþörf, verkmenningu og almenna menntun næsta tímasketið sem meginþætti íslenzkrar iðnvæðingar. Áætlunarráð getur falið opinberum stofnunum að fjalla um ákveðna málaflokka og verkefni í þessu sambandi, eftir því sem eðlilegt þykir.

Ráðið skal stöðugt láta endurskoða og endurnýja athuganir sínar, spár og áætlanir í samræmi við breytta tíma. Það ber ábyrgð á því, að röð meiri háttar framkvæmda sé samræmd, eftir því sem nauðsynlegt er talið. Þegar tímatakörk eru sett, ber að gæta þess, að þau séu í samræmi við getu þjóðarbúsins.

Á þennan hátt móti ráðið heildarstefnu um þróun atvinnulífs og þjóðarbúskapar, svo að hún geti orðið til leiðsagnar um ríkisframkvæmdir, opinberar athafnir og framkvæmdir annarra aðila.

Ráðið skal semja yfirlit um áætlunarstarf sitt a. m. k. einu sinni á ári og leggja það fyrir ríkisstjórn. en hún birtir Alþingi yfirlitið sem fylgiskjal með fjárlögum.

5. gr.

Til þess að tryggja sem bezt samstöðu þjóðarinnar og hagnýta þekkingu og hugvit einstaklinga skal áætlunarráð boða a. m. k. ársfjórðungslega til fundar með fulltrúum, sem kosnir séu af eftirtöldum samtökum og stofnunum eða stjórnnum þeirra: Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Búnaðarfélagi Íslands, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Félagi íslenskra iðnrekenda, Landsambandi iðnaðarmanna, Sambandi íslenskra samvinnufélaga, Verzlunarráði Íslands, Seðlabanka Íslands, atvinnudeild háskólans, orkumálastjórn ríkisins og Fiskifélagi Íslands. Þá hefur áætlunarráð og rétt til að bjóða fleirum þátttöku. Á slíkum fundum skal áætlunarráð kynna hugmyndir og fyrirætlanir sínar og gefa fulltrúunum tækifæri til athugasemda, gagnrýni, tillagna og hvers konar ábendinga og leiðbeininga.

Höfuðmarkmiðið í öllu starfinu skal vera að reyna að sameina þjóðina um að tryggja sem skynsamlegasta hagnýtingu á auðlindum landsins, framleiðslutækjum, vinnuafli og fjármagni þjóðarinnar í hennar eigin þágu á grundvelli fullkomnustu rannsókna, sem unnt er að gera.

6. gr.

Áætlunarráð skal með tilstyrk ráðuneyta semja ársáætlun um þjóðarbúskapinn, er miðist við langtímaáætlun ráðsins og taki tillit til efnahagsástandsins hverju sinni.

Ársáætlunin skal vera í tveimur liðum:

- a) Áætlun um ríkisframkvæmdir í tengslum við fjárlög.
- b) Áætlunarmarkmið á öðrum sviðum, bæði tiltekin verkefni og markmið almenns eðlis, sem ráðuneyti, Seðlabanki, viðskiptabankar og aðrar stofnanir ríkisins skulu bundnar af í athöfnum sínum. Á þetta sérstaklega við um fjárfestingarlán, gjaldeyrismál og tollamál.

Ársáætlun skal lögð fyrir ríkisstjórn til staðfestingar. Ríkisstjórn skal kunngera hina staðfestu áætlun með því að láta hana að jafnaði fylgja fjárlögum sem fylgiskjal og með sérstakri þingsályktun til samþykktar.

7. gr.

Staða ráðsins markast af því, að það ber ábyrgð á því, að þróunarkostir íslenska þjóðarbúsins séu kannaðir og áætlanir um leiðir séu gerðar, til þess að markmiðum 3. gr. verði náð án verulegrar tímasóunar fyrir þjóðarhúíð.

Með langtímaáætlunum sínum gefur það ríkisstjórn og öðrum kost á að kanna verkefni sín með tilliti til lengra athafnatímabils.

Með ársáætlunum markar það þungamiðju í fjárfestingar- og atvinnumálum hverju sinni. Hins vegar er það verkefni Alþingis og ríkisstjórnar að tryggja, að fjárfestingu og gjaldeyrismálum sé stjórnað á þann veg, að markmiðum ársáætlana verði náð, m. a. með samræmingu á starfsemi banka og veðlánaþjóða.

8. gr.

Ríkisstjórn skipar framkvæmdastjóra áætlunarráðs að fengnum tillögum þess.

Áætlunarráði er heimilt að ráða innlenda sem erlenda sérfræðinga að fengnum tillögum framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri ræður starfsfólk.

Áætlunarráð skal endurskoða lög nr. 66 13. maí 1967, um Framkvæmdasjóð Íslands, Efnahagsstofnun og Hagráð, fyrir næsta þing í því skyni, að Efnahagsstofn-

un og Hagráð heyri undir áætlunarráð, að svo miklu leyti sem þær stofnanir starfa áfram.

Kostnaður við störf áætlunarráðs greiðist úr rikissjóði.

9. gr.

Nánari fyrirmæli um störf áætlunarráðs skal setja í reglugerð.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Átök og ágreiningur um hagstjórnaraðferðir í þjóðarbúskap Íslendinga hafa mótað íslensk stjórnarmál áratugum saman. Flokkar, sem aðhyllt hafa sósíalísk viðhorf, hafa beitt sér fyrir áætlunarbúskap, og verkalýðssamtökin hafa löngum aðhyllt þá stefnu. Hefur sú barátta stundum náð umtalsverðum árangri, svo sem með starfsemi „Rauðku“ fyrir síðustu heimsstyrjöld og með starfsháttum nýsköpunarstjórnarinnar, og hafa þá einnig borgaralegir flokkar aðhyllt áætlunarsjónarmið um skeið. Það hefur einnig verið einkenni á atvinnuþróun Íslendinga, að ýmis stærstu verkefni landsmanna hafa verið unnin að frunkvæði hins opinbera og að opinber eign er miklu umfangsmeiri hérlendis en í nokkru öðru landi Vestur-Evrópu. Má í því sambandi minna á bankana, allar stærstu verksmiðjur landsmanna: sem-entsverksmiðju, áburðarverksmiðju, flestar sildarverksmiðjur, rafvirkjanir, umtalsverðan hluta af fiskiflota, fiskiðnaði og öðrum iðnaði. Mun láta nærri, að einkaeign nái aðeins til þriðjungs af framleiðslukerfinu, ef álbræðsla útlendinga er undanskipt.

Þessi mikla félagslega eign hefði átt að bjóða heim sívaxandi áætlunarbúskap. Samt varð raunin sú fyrir áratug, að stjórnarvöld ákváðu að stefna í þveröfuga átt, takmarka sem mest opinber afskipti af atvinnumálum, en reyna að láta markaðslögmálin stjórna þróuninni. Sú reynsla, sem fengin er af þessari stefnu, hefur nú leitt til þess, að hugmyndirnar um áætlunarbúskap eru bornar fram af sívaxandi þunga og njóta viðtækara fylgis en nokkru sinni fyrr.

Frumvörp um skipulega áætlunarstefnu hafa margsinnis verið borin fram á Alþingi, síðast ár eftir ár af Einarri Olgeirssyni, sem öðrum mönnum fremur hefur beitt sér fyrir íslenskum áætlunarbúskap.

Frumvarp það, sem nú er flutt, styðst að sjálfsögðu við fyrri tillögur, en einnig hefur verið reynt að endurskoða þær hugmyndir með tilliti til fenginnar reynslu og nýjustu viðhorfa í áætlunarstjórn. Hefur að sjálfsögðu verið tekið mið af þeim sérstöku vandamálum, sem Íslendingar eiga við að glíma, og reynt að fella hið nýja kerfi að þeim hagstjórnarstofnunum, sem fyrir eru í landinu. Við gerð frumvarpsins hef ég notið sérstakrar aðstoðar Guðmundar Ágústssonar, skrifstofustjóra Alþýðusambands Íslands, en hann er eini Íslendingurinn, sem lokið hefur háskólanámi í áætlunarhagfræði sem aðalgrein. Guðmundur er einnig aðalhöfundur þeirrar almennu greinargerðar, sem hér fer á eftir.

Í sambandi við umræður um hagstjórnaraðferðir hér á landi er ástæða til að leggja áherzlu á þá staðreynd, að reynslan hefur þegar sannað, að Íslandi verður ekki stjórnað sem sjálfstæðri efnahagslegri heild nema með félagslegu frunkvæði, með áætlunarbúskap, sem lúti forustu rikisvaldsins. Skal nú gerð nánari grein fyrir þessari niðurstöðu og þeim meginandstæðum, sem mætast í átökum um hagstjórnaraðferðir hér á landi, annars vegar markaðsbúskap, en hins vegar áætlunarbúskap.

Markaðsbúskapur.

Sú var meginhugsun viðreisnarinnar, að markaðskerfið ætti að stjórna athöfnunum Íslendinga. Það er vissulega rétt, að þegar markaðslögmál fá beztt notið sín við

uppvöxt borgarastéttar og með tilkomu umfangsmikillar vöruframleiðslu, hafa þau verulega stjórnun í för með sér. Að vísu eru þau óratvís; þau kveða upp úrskurð um það að lokinni athöfn, hvernig til hafi tekizt. Það er ekki eðli þeirra að vísa veginn, heldur koma þau á eftir með vönd í hendi. Markaðslögmálin eru óforsjál, en hörð í dómum. Þegar þau eru virk að fullu, er meginkostur þeirra sá, að þau knýja tækniþróunina áfram meðal keppenda um einkagróða. Þeir verða að taka þátt í kapphlaupinu eða falla úr leik. Og kapphlaupinu lýkur jafnan á einn veg: æ fleiri falla, en þeir fáu, sem halda velli, verða að sama skapi stærri, og stundum svo risastórir, að þeir drottna yfir markaðnum, svo að lögmál hans falla úr gildi á nýjan leik, en í staðinn koma samsteypur og einokun, sem magna mjög félagslegar andstæður.

Þannig fer, þegar markaðslögmálin eru virkust. En hvernig er ástatt á Íslandi um þessar mundir? Fyrst ber að geta þess, að veigamiklir þættir þjóðarbúsins eru undanskildir öllu markaðskerfi; má þar til dæmis nefna opinbera þjónustu og framkvæmdir, en þau svið eru þýsna umfangsmikil hérlandis, opinber fjárfesting til að mynda verulegur hluti af heildarfjárfestingu. Af einkastarfsemi má í þessu sambandi nefna oliudreifingu innanlands, en hún er bundin af verðlagsákvæðum í bak og fyrir og ekki um neina verðkeppni að ræða.

Á mörgum öðrum sviðum er vélgengni markaðslögmálanna úr lagi færð. Útflutningsgreinarnar eru ekki háðar eftirspurn á innanlandsmarkaði, svo að neinu nemi, en útflutningsframleiðslan er hærra hlutfall af þjóðarframleiðslu en í flestum löndum öðrum. Sjávarútvegurinn verður að berjast um eftirspurnina erlendis; af því, sem gerist á innanlandsmarkaði, fær hann fyrst og fremst að finna fyrir breytingum á framleiðslukostnaði.

Fámennið veldur því, að öll tæknivæðing hérlandis kemst þegar í stað á hlutfallslega hátt félagslegt stig. Oft getur eitt vel búið fyrirtæki fullnægt þörfum allra landsmanna á sínu sviði. Einnig veldur fámenið því, að almannafé þarf til þess að stofna og starfrækja öll helztu fyrirtæki hér á landi. Einkafjármagn er af skornum skamnti, og verðbólgan örvar menn ekki til þess að verja einkafjármunum sínum til slíkra framkvæmda — fremur til hins, að verða sér úti um almannafé og láta verðbólgunu að verulegu leyti greiða lánið.

Vegna þess, hve áhrif markaðslögmála eru takmörkuð hér á landi, hafa stjórnarvöld gripið til ýmissa ráðstafana þeim til styrktar. Þannig hefur verið reynt að stjórna peningamálum með vaxtabreytingum, frýstingu á sparifé o. s. frv. En slíkar ráðstafanir einar hafa lítið gildi, fyrst og fremst vegna þess, að einkafjármagn er svo lítið í fyrirtækjum, að ráðstafanirnar ná ekki fyrst og fremst til hinna svokölluðu eigenda, heldur lánveitenda, sem oftast eru bankarnir. Auk þess hafa eigendur fyrirtækja oftast tök á því að velta byrðunum út í verðlagið, sökum þess hve verðkeppni er takmörkuð. Ráðstafanir af þessu tagi eru sem kunnugt er sóttar til Keynes, en kenningar hans eru fyrst og fremst sprottnar upp úr aðstæðum í Englandi og eiga að takmörkuðu leyti við hér á landi. Hins vegar gætu stjórnarvöld beitt mun virkari fjármálaaðgerðum til þess að hressa upp á markaðsbúskapinn með tilstyrk Seðlabankans eða á annan hátt. En þá þyrfti að beita slíkum peningaaðgerðum á markvissan hátt og tryggja, að viðskiptabankarnir höguðu lánastefnu sinni í samræmi við slíkar heildarráðstafanir, í stað þess að ein stofnunin vinni gegn annarri, eins og nú tíðkast.

Stjórnarvöld hafa einnig reynt að leiðrétta hin lítt virku markaðslögmál hér á landi með því að opna landið í þeim tilgangi, að aðilar hérlandis fengju aukna samkeppni frá öðrum mörkuðum. Slík stefna fær þó því aðeins staðizt til frambúðar, að nægilega sterkar stoðir séu undir efnahagskerfinu innanlands. Of veikbyggðar atvinnugreinar verða undir í slíkri samkeppni, eins og dæmin sanna. Þessa aðferð verður því að meta eftir ástandinu innanlands hverju sinni.

Ein alvarlegasta afleiðing markaðsbúskaparins hefur orðið sú, að á þessum áratug hefur sjávarútvegi og fiskiðnaði hrakað til muna. Stórvirkum fiskveiðitækjum hefur fækkað mjög, og aukinn hluti fiskaflans hefur verið fluttur utan sem hrá-

efni. Þessari öflugþróun verður ekki breytt án opinbers frumkvæðis og félagslegrar forustu. Einkaframtakið er þess ekki megnugt, eins og reynslan sannar; bæði er geta þess afar takmörkuð og það lætur jafnan skjótfenginn gróða ganga fyrir. Þá sjaldan fjármagn hefur leitað til sjávarútvegsins á undanförunum árum, hefur ævintýramennska að mestu stjórnað ferðinni — en að meginhluta leitar einkafjármagnið þangað, sem gróði þjóðarbúskaparins birtist, eftir að peningakerfið hefur fleytt honum um farvegi verðbólgunnar.

Það hefur einnig reynzt markaðsbúskapnum um megn að tryggja nauðsynlegt jafnvægi milli landshluta og starfsgreina. Einmitt á þessum áratug hefur misgengi á þeim sviðum aukizt til muna. Nú er svo komið, að yfirbygging þjóðarbúsins hvílir af ofurþunga á undirstöðunni. Landsbyggðin á afkomu sína mest undir frumgreinum þjóðarbúsins, bæði almennt séð og beinlínis í daglegu starfi manna. Afraksturinn af störfum landsbyggðarfólks rennur að verulegu leyti til höfuðborgarsvæðisins, og það fær litlu um þann afrakstur ráðið. Þannig stuðlar margt að því, að fjármunir leita frá þeim atvinnugreinum og landssvæðum, sem þjóðfélagið getur sízt án verið.

Á síðari árum hefur verið hafin nokkur vinna við áætlunargerð á afmörkuðum sviðum hérlendis, og hefur þá helzt verið fjallað um nokkra þætti opinberra framkvæmda, eins og vegagerð, skólabyggingar að nokkru leyti, byggingar endurvarpsstöðva sjónvarps, símstöðvarhúsa o. fl., og er þetta allt þarflegt, svo langt sem það nær.

Þá hefur verið unnið að því að komast að niðurstöðu um þróun heildarstærða í þjóðarbúinu, fylgjast með þeim og spá um þær.

Einnig hefur nokkuð verið unnið að samningu svæðaáætlana. Þar hefur einkum verið fjallað um samgöngumál, svo sem vegi, brýr og flugvelli, og hafa verið tekin erlend lán til slíkra framkvæmda á Vestfjörðum. Í Norðurlandsáætlun hefur verið unnið að sömu málum og einnig hugað að sjúkrahúsum, iðnskólum og jafnvel dráttarbrautum. Einkenni þessara áætlana er það, að reynt er að taka til meðferðar þá þætti í innri skipan (infrastruktur) svæðanna, sem ríkið leggur fé til. Hins vegar hefur ekki verið fjallað um efnahagslega undirstöðu slíkra framkvæmda; hún hefur verið eftirlátin markaðsbúskapnum, þótt hann hafi brugðizt hvað hrapallegast einmitt á þeim vettvangi. Þó hefur verkalyðssamtökunum tekizt að knýja fram nokkrar undantekningar frá þessari reglu síðustu árin. Launamenn hafa að undanförunu krafizt þess í vaxandi mæli, að einmitt atvinnuskilyrði og efnahagslegar forsendur þeirra séu teknar föstum tókum; um allt land eru nú bornar fram kröfur um byggðaáætlanir, eins og tillögur stjórnarsinna á þingi síðustu vikurnar sýna. Á það er nú lögð sérstök áherzla, að áætlanir þessar nái sérstaklega til atvinnumála og segi til um þau hlutverk, sem svæðunum eru ætluð í þjóðarbúskapnum, svo að unnt verði að fjalla á raunsæjan hátt um eðlilega innri skipan byggðarinnar. Þannig njóta þau sjónarmið nú vaxandi fylgis, að atvinnugreinarnar séu teknar föstum tókum og þróun þeirra skipulögð.

Hvaða öfl eru það þá, sem halda vilja lífi í markaðsbúskap af því tagi, sem nú tíðkast? Þar er að finna innflytjendur og einkaverzlun í tengslum við þann hóp, sem stjórnar fjármagni landsmanna og á innangengt í þann sjóð. Innan þessa hrings spretta upp fræðin um blessunarríka handleiðslu framboðs og eftirspurnar. Jafnframt spretta upp hjá hinni hræddu valdastétt kenningarnar um náttúruleg málin, sem ráði regni og vindum og jafnframt göngum fiska, atvinnuleysi, samdrætti og verðbólgu. Í framhaldi af því boða hinir þreklausu ráðamenn svo fræðin um nauðsynina á erlendum ítökum, þar sem landsmenn séu þess ekki umkomnir að treysta undirstöður íslenzks efnahagslífs.

Í grein „Um áætlunargerð“ í 14. hefti tímaritsins „Úr þjóðarbúskapnum“ kynnti þáverandi forstjóri Efnahagsstofnunarinnar, Jónas H. Haralz, þessi fræði. Hann ræðir þar m. a. um þann geira efnahagslífsins, sem sé „utan valdsviðs ríkisins“, og segir (á bls. 7): „Áhrif áætlana hljóta á þessu sviði fyrst og fremst að vera óbein: Þau geta í fyrsta lagi komið fram í því, að áætlanir stuðli að mótun stefnu ríkis-

valdsins í efnahagsmálum, og þá einkum í peningamálum, fjármálum og viðskipta-
málum. . . . Í öðru lagi geta áhrifin komið fram í því, að áætlanir veitti stjórnendum
hinna einstöku eininga upplýsingar um þróun og horfur í efnahagsmálum.“ Stefna
viðreisnarstjórnarinnar hefur fylgt þessari skilgreiningu Jónasar H. Haralz og störf
Efnahagsstofnunarinnar markazt af henni. Beitt hefur verið óbeinum aðgerðum í
peningamálum, en lítt snert á atvinnumálum og þróun þeirra, heldur hefur náttúr-
unni verið kennt um ástandið á þeim sviðum.

Í grein Jónasar segir einnig svo (á bls. 6): „Í V.-Evrópu hefur yfirleitt alls staðar
verið lögð höfuðáherzla á hinn mikilvæga þátt hinna einstöku eininga efnahagslífs-
ins í áætlunargerðinni. Hlutverk þess aðila, sem um heildaráætlunargerðina sér,
hefur verið að safna saman og samræma áætlanir hinna einstöku aðila. Hér hafa
menn hins vegar rekizt á það vandamál, að áætlanir hvers aðila um sig verða að
byggjast á ákveðnum forsendum um heildarþróun efnahagslífsins, forsendum, sem
á hinn bóginn er erfitt að gefa sér, nema vitneskja sé fyrir hendi um fyrirætlanir
hinna einstöku aðila.“

Forsendur þær, sem Jónas H. Haralz telur torfundnar, má engu að síður gefa
sér eftir könnun á málum í heild, ef vilji er fyrir hendi. Þar sem eitthvað hefur verið
um áætlunargerð í V.-Evrópu í almennum efnahagsmálum, hefur hún oftast verið
framkvæmd í þágu stórra aðila á markaðnum, aðila, sem hafa vald til að taka sjálf-
stæðar ákvarðanir, en vilja forðast mistök vegna skorts á heildaryfirsýn. Þannig
er til að mynda unnið að þessum málum í Frakklandi og Hollandi, en dæmi um
virkari beitingu áætlunargerðar og lærdómsríkari fyrir okkur er áætlun um þróun
Norður-Noregs.

Það, sem gerir almennan samanburð við V.-Evrópu langsóttan, er, að rekstrar-
einingar hérlendis eru svo smáar, að þær hafa ekki tók á að kanna gaumgæfilega alla
þróunarmöguleika, svo að fyrirætlanir þeirra eru helzt í ætt við hugboð. Eigi þessar
einingar að geta þróazt á eðlilegan og hagkvæman hátt, þarf heildarkönnun að koma
til. Að henni lokinni gætu einstakir aðilar glímt við þau verkefni, sem ráðast skal í.

Auk þessa mundi aðferð sú, sem Jónas H. Haralz lýsir, verða óhagkvæm og
röng miðað við okkar aðstæður af ýmsum sökum öðrum:

1. Miðað yrði við rekstrareininguna, þröng viðhorf og takmörk hennar, í stað þess
takmarks, sem verður að setja atvinnugreininni í heild.
2. Aðeins yrði miðað við núverandi ástand og þarfir næstu stundar, en ekki fran-
tíðarmarkmið, svo að fjármunir mundu glatast vegna óforsjálni.
3. Miðað yrði við núverandi eignaafstæður og skipulag atvinnugreinanna og einka-
fjármagnið látið ráða ferðinni, í stað þess að miða við það heildarfjármagn, sem
tiltækt er.

Rök þau, sem markaðsbúskapurinn er studdur, eru að sjálfsögðu ekki nein óháð
fræðileg stefna. Viðreisnin er pólitísk stefna, hugsjónalegur grundvöllur einkagróða
og sérhyggju. Í mati á slíkum stefnum ber mönnum að láta reynsluna skera úr. Það
hefur þegar sannazt, að markaðsbúskapurinn hefur, þrátt fyrir ýmsar tilraunir til
lagfæringar, ekki megnað að treysta undirstöðu íslenzks efnahagslífs. Því hefur
þeirri stefnu sífellt vaxið fylgi á undanförunum árum, að beita þurfi heildarstjórn og
núttímalegum áætlunaraðferðum við þróun atvinnulífsins. Er mjög mikilvægt, að
verkalýðsfélögin hafa sérstaklega fylgt þessari stefnu eftir af vaxandi þunga, bæði
í samþykktum á þingum sínum og í samningum við stjórnarvöld. Flokkar, sem ná
til mikils meiri hluta alþingismanna, hafa einnig lýst fylgi við áætlunarbúskap, þótt
sá meiri hluti hafi ekki enn sem komið er nýtt til þess að knýja fram þá stefnu-
breytingu.

Áætlunarbúskapur.

Átökin um stefnuna í efnahagsmálum munu skera úr um þróun hins íslenzka
þjóðfélags. Eins og rakið hefur verið hér að framan, leiðir markaðsbúskapurinn til
þess, að erlendir aðilar fá vaxandi ítök í efnahagskerfinu hér á landi; yfirráð yfir

mikilvægum framleiðslubáttum flytjast úr landi. Vilji þjóðin hins vegar halda efnahagslegu sjálfstæði sínu, verður hún að finna leiðir til þess að sameina krafta sína. Slik einbeiting er einnig forsenda þess, að unnt sé að hraða þeirri alhliða iðnvæðingu, sem er nú brýnust nauðsyn Íslendinga.

Náttúrleg skilyrði fyrir efnahagsþróun á Íslandi eru fólgin í auðlindum hafsins, fall- og varmaorku, legu landsins, íbúum landsins o. fl. En það eru ekki þessi náttúruskilyrði, sem skera úr um þróun þjóðarbúsins, heldur geta þau orðið til hagsbóta eða hindrunar. Það eru félagslegar og pólitískar aðstæður, sem skera úr, þau öfl, sem ráðandi eru í þjóðfélaginu, og stefna þeirra.

Það er mikill misskilningur, að hráefni og orka skeri úr um það, hvornig þjóðfélag er á vegi statt. Austur-Þýzkaland, þar sem efnahagsþróun hefur orðið einna örúst eftir síðari heimsstyrjöld, er til að mynda hráefnarýrt og orkusnautt land. Forsendur efnahagsþróunarinnar þar eru markviss stjórn, sem styðst við verkalýðshreyfinguna, og verkmenning á háu stigi. Svipuðu máli gegnir um Japan, þar sem einnig er hörgull á hráefni og orku. Hin frábærilega öra þróun þess ríkis styðst við ungt og framsækið iðnaðarauðvald og háþróaða verkmenningu. Hliðstætt dæmi nær okkur er iðnþróunin í Danmörku, þar sem alger skortur er á hráefnum og náttúrlegum orkulindum. Verulegur hluti af ríkjum þeim, sem ráða yfir mestu af auðlindum og orku, stendur hins vegar á lágu þróunarstigi, vegna þess að ráðandi þjóðfélagsöfl eru þróttlaus og spillt og oft háð erlendum aðilum.

Þegar vélvæðing er komin á hátt stig, verða verkmenning og æðri menntun forsendur efnahagsþróunar. Slik þróun hérlendis mundi gera okkur kleift að sjá í sífellu nýja möguleika á hagnýtingu íslenskra gæða; verkmenning, þekking og rannsóknir opna leiðir til allra átta. Iðnvæðing er sannarlega ekki fólgin í nokkrum stórfyrirtækjum í eigu útlendinga, heldur er forsendan sú, að Íslendingar kanni sjálfir getu sína og skipuleggi störf sín.

Verulegur hluti af framkvæmdum hérlendis er í höndum opinberra aðila. Þær framkvæmdir koma ekki að hálfum notum, nema þær séu skipulagðar í heild.

Allar aðrar meiri háttar framkvæmdir eru fjármagnaðar með almannafé á vegum bankakerfisins og opinberra fjárfestingarsjóða. Þjóðfélagið ræður þannig yfir kerfi til þess að stjórna fjárfestingu og framkvæmdum, en það kerfi er ekki notað. Því einkennist fjárfestingin af tilviljunum og glundroða.

Til þess að tryggja markvissa stefnu á þessum sviðum verður að koma upp stofnun, sem hafi forustu um áætlunargerð, eins og lagt er til með þessu frumvarpi um áætlunarráð ríkisins. Ráðið verður sjálft að hafa á hendi áætlunargerð um heildarþróun þjóðarbúsins, en aðrar stofnanir geta farið með áætlunargerð í ákveðnum greinum eða á tilteknum landssvæðum, svo að starfið greinist sem mest út í þjóðlífið.

Meginverkefnið verður að vinna að starfsáætlunum fyrir helztu atvinnugreinarnar, rannsaka þróunarkosti þeirra og tilkostnað þjóðfélagsins. Í því starfi fæst niðurstaða um meginafköst þjóðarbúsins í heild. Undirstöðuverkefnið verður að fjalla um útflutningsgreinarnar, því að þær sjá landsmönnum fyrir tæknibúnaði með innflutningi, og þær geta á skemmstum tíma tryggt þjóðarbúinu fjármuni til framkvæmda á öðrum sviðum. Í þessu sambandi er fróðlegt að ihuga þá sérstöðu Íslendinga, að hér gegnir dæmigerður léttaiðnaður, eins og fiskveiðar eru, sama hlutverki og þungaiðnaður í stærri þjóðfélögum; hann sér okkur fyrir vélakosti, byggingar-efnum, olíum o. fl. Þetta hefur þann kost í för með sér, að skekkja í fjárfestingu í sjávarútvegi hefur ekki jafnháskalegar afleiðingar hér á landi og skekkja í þungaiðnaði erlendis, þar sem slíkar villur eru afar kostnaðarsamar og hafa áhrif um langt skeið. Mistök hér á landi eru ódýrari, og oftast er unnt að lagfæra þau, án þess að mjög mikið tjón hljóti af. Þetta er ein af ástæðunum fyrir því, að stjórnlevisið hefur ekki riðið þjóðarbúskap Íslendinga að fullu, en eigi að tryggja samfelldari og örari þróun eftirleidis, verða festa og langæ stefnumið að koma til.

Næst útflutningsatvinnuvegunum koma verkefni eins og skipasmíðar og við-

gerðir, vegagerð og samgöngumál, orkubúskapur o. s. frv. Markmið þeirra mótast í fyrstu að verulegu leyti af útflutningsgreininum, þótt þróun þeirra verði smátt og smátt sjálfstæðari, m. a. þegar þær verða þess megnugar að taka vaxandi þátt í útflutningi.

Svæðaáætlanir hefðu síðan starfsáætlanir einstakra greina að forsendu. Þar yrði fjallað um efnahagslegar forsendur og myndunarskilyrði byggða, en svæðin mundu hvert fyrir sig fjalla um innri skipulagningu og þjónustustarfsemi. Á þennan hátt kæmi einnig grundvöllur fyrir markvissum fjárhagsáætlunum bæjarfélaga.

Þegar samdar eru greinaáætlanir, verður að styðjast við kannanir og rannsóknir og skipuleggja þær. Niðurstöður af því starfi opna ný svið, en vekja einnig þá spurningu, hvernig hagkvæmast sé að skipuleggja greinina í heild og að hverju skuli keppt í því sambandi. Þá verða áætlunarstofnanir einnig að gera sér grein fyrir því, hvernig bezt sé unnt að hraða tækniþróun og bæta skipulag. Skiptir þá meginmáli að ákveða framtíðarmarkmið, en skoða síðan dæmið frá framtíð til nútíðar, því að þannig er hægt að forðast mörg hliðarspor. Að sjálfsögðu verða þeir aðilar, sem í greinunum starfa, að leggja hönd að þessu verki; verkefni þeirra verður að bera þróun greinarinnar uppi og skipuleggja fyrirtæki sín í samræmi við hana.

Með áætlunarbúskap mundi lýðræði í efnahagsmálum aukast til muna. Í fyrsta lagi má nefna, að Alþingi og ríkisstjórn tækju beinni þátt í því en nú að móta stefnuna í atvinnumálum. Bankarnir yrðu ekki heldur tæki örfárra forréttingaáðila, eins og nú er, heldur yrðu þeir að lúta ákveðinni heildarstefnu í athöfnum sínum, þótt þeir héldu að sjálfsögðu eðlilegu svigrúmi. Með tilkomu svæðisáætlana flyttist verulegt framkvæmdavald til einstakra landshluta. Jafnframt þyrfti að auka atvinnulýðræði innan einstakra fyrirtækja til muna, svo að hugmyndir og þekking starfslíðs fengi að njóta sín.

Áætlunargerð er ekki í því fólgin að semja tiltekið plagg til birtingar. Hún er stöðug eða reglubundin könnun, sem leiðir til þess, að samdar eru starfsskrár eftir eðli málsins hverju sinni. Starfsáætlanir geta náð til mislangs tíma í samræmi við aðstæður og greinar þær, sem um er fjallað. Þær eru ekki heldur bindandi og óumbreytanlegar. Þeim er ætlað það hlutverk að rannsaka alla þróunarkosti og tryggja það, að unnt sé að taka ákvarðanir í ljósi sem fyllstrar vitneskju.

Ársáætlun er í því fólgin að tengja saman þessa þekkingu og ástand líðandi stundar. Í verki yrði framkvæmdaáætlun ríkisins tiltölulega fastskorðuð. Áætlun um önnur svið kveður á um stefnu, sem hið opinbera beitir sér fyrir, en bankar, ráðuneyti og aðrir hliðstæðir aðilar verða að framkvæma undir eftirliti ríkisstjórnar. Þar yrði að sjálfsögðu gert ráð fyrir ófyrirsjáanlegum eða ófyrirséðum atburðum og gert ráð fyrir sveigjanleika á öllum þeim sviðum, þar sem slíkrar óvissu getur gætt.

Enda þótt áætlunarráð og aðrir þeir aðilar, sem að áætlunargerð starfa, vinni að áætlunum um ýmis svið, er það eftir sem áður hlutverk ríkisvaldsins að stjórna landinu og tryggja fyrir sitt leyti framkvæmd ársáætlana — að öðrum kosti væru þær til lítils. Öll rekstrarform yrði að hagnýta og efla eftir því, hvert hæfði bezt hverju framleiðslustigi í einstökum greinum. Gjaldeyrismál, tollamál, verðlagsmál og skattamál yrðu háð þessum sjónarmiðum og fylgjast yrði með starfsháttum bankakerfsins og samskiptum þess við efnahagslífið.

Stundum er sagt, að hagkerfi okkar sé gott, vegna þess að það sé blandað. Í þeirri staðhæfingu er þó ekki fólgin nein vizka, vegna þess að öll hagkerfi eru blönduð. Hitt skiptir máli, hvernig blönduninni er háttáð. Hér á landi eru ýmis rekstrarform, og svo mun vafalaust verða áfram. En það er megineinkennið, að markaðskerfinu er ætlað höfuðhlutverk í þróuninni, en reynt er að bæta úr öllum ókostunum með óvirkri áætlunargerð og óbeinum hagstjórnartækjum. Reynslan hefur þegar staðfest, hvert sú stefna leiðir.

Í staðinn fyrir þessa blöndu verða Íslendingar að taka upp ákveðna stefnu í undirstöðugreinum atvinnulífsins og festu í öllum meiri háttar fjárfestingarathöfn-

um. Þá áætlun verður að gera í samræmi við þá vitneskju, sem bezta er hægt að fá hverju sinni, en markaðurinn mundi hafa það hlutverk að vera miðlari á sviði hringrásarinnar, hann færi með eftirlit með rekstri fyrirtækja og örvaði til lægri framleiðslukostnaðar. Einnig yrði hann notaður sem mælikvarði á öll smærri ákvörðunarmál í samskiptum manna, beinar neytlugreinar og þjónustustörf.

Markaðsbúskapur dugir ekki til þess að tryggja íslenska iðnvæðingu, en hægt er að nota aðferðir hans til þess að skipuleggja rekstur til þess að bera saman afköst og örva þau. Hins vegar væri áætlunargerðinni ætlað að samræma aðgerðir manna og gera þær sem árangursríkastar fyrir þjóðarheildina. Með áætlunarbúskap hagnýta menn sér þannig eiginleika markaðsins vitandi vits án þess að lúta duttlungum hans og neikvæðum áhrifum.