



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hugvísindasvið

Hvað varð um stríðsgróðann?

Gjaldeyriskreppan og eignakönnunin 1947

Ritgerð til B.A.-prófs í sagnfræði

Hrefna Björk Jónsdóttir

Maí 2014

Háskóli Íslands

Hugvísindasvið

Sagnfræði

Hvað varð um stríðsgróðann?

Gjaldeyriskreppan og eignakönnunin 1947

Ritgerð til B.A.-prófs í sagnfræði

Hrefna Björk Jónsdóttir

Kt.: 031089-2129

Leiðbeinandi: Guðmundur Jónsson

Maí 2014

Ágrip

Í ritgerðinni er greint frá því hvernig íslensku þjóðinni tókst á skömmum tíma og á undraverðan hátt að rífa sig upp úr öldudal heimskreppunnar miklu. Hvernig hún nýtti sér þörf erlendra stórvelda á hernaðaraðstöðu hérlendis meðan á styrjöldinni stóð, meðal annars með því að knýja fram hagstæða viðskiptasamninga sem tryggðu sölu allra útflutningsafurða þjóðarinnar á mjög góðu verði. Hvernig þeim skjótfengna gróða var á enn styttri tíma eytt í kaup á togurum, fiskiskipum og öðrum framleiðslutækjum, ásamt fjárfestingum í ýmsum nýsköpunarframkvæmdum s.s. hafnarmannvirkjum, virkjunum og lagningu vega. Skoðuð verða áhrif ótakmarkaðs innflutnings á ýmsum neysluvarningi og munaði að stríði loknu.

Loks hvernig stjórnvöld brugðust við því ástandi sem skapaðist þegar gjaldeyrisinnistæður þjóðarinnar voru gengnar til þurrðar. Eignakönnunin árið 1947 verður tekin fyrir, hvaða ástæður lágu þar að baki, markmið, hvernig hún var framkvæmd, umræður um könnunina bæði á þingi og í þjóðfélaginu, til hvaða ráðstafana var gripið í kjölfarið til þess að ná utan um ætluð skattsvik og undanskot sem hún leiddi í ljós á uppgangstímunum. Að lokum er samantekt þar sem greint verður frá helstu niðurstöðum eignakönnunarinnar og hvaða áhrif hún hafði á þjóðfélagið.

Efnisyfirlit

Ágrip.....	1
Efnisyfirlit	2
Inngangur	3
1. Seinni heimstýrjöldin.....	5
1.1 Stýrjöld brýst út	5
1.2 Hernámið	6
1.3 Viðskiptasamningar við Breta.....	7
1.4 Bandaríkin taka við	8
1.5 Efnahagurinn glæðist.....	10
2. Stjórn málin og stríðsárin	12
2.1 Nýir tímar.....	12
2.2. Nýsköpunin og stríðsgróðinn.....	13
2.3 Gróðanum eytt	17
2.4 Gjaldeyrinn uppurinn	21
3. Gullkistan tæmd	25
3.1 Ný stjórn tekur við	25
3.2 Ólík sjónarmið.....	26
3.3 Tómahljóð í kassanum.....	27
3.4 Þáttur einkaaðila	29
4. Allsherjar eignakönnun.....	32
4.1 Gripið til aðgerða.....	32
4.2 Eignakönnunin 1947	33
4.3 Framkvæmd eignakönnunarinnar	36
4.4 Niðurstöður eignakönnunarinnar.....	37
5. Niðurstöður	43
Heimildaskrá.....	48
Töfluskrá.....	50

Inngangur

Það var kaldhæðni örlaganna að síðari heimstyrjöldin sem skall á árið 1939 markaði upphafið að mesta velmegunarskeiði þjóðarinnar. Hinn ríkulegi stríðsgróði sem Íslendingum áskotnaðist á meðan síðari heimstyrjöldin geysaði hefði, ef rétt var á málum haldið, átt að koma sér vel fyrir þjóðarbúið. Hann átti að nýta í endurnýjun og uppbyggingu sjávarútvegsins aðal atvinnuvegs þjóðarinnar og þar með binda endi á stöðnunarástand sem var viðvarandi hér á landi í kjölfar kreppunnar miklu árið 1929. Á nokkrum árum safnaði þjóðin tæpum 600 milj.kr. í erlendum gjaldeyrisinnistæðum, sem samsvarar gróflega 40-50 milljörðum í dag.¹ Gjalderyinum sem þjóðinni áskotnaðist var útteilt strax að styrjöld lokinni. Tveimur árum síðar var sjóðurinn uppurinn og allt stefndi í sama far og áður.

Ég mun í fyrsta kafla ritgerðarinnar fjalla lauslega um ástand efnahagsmála á Íslandi í aðdraganda styrjaldarinnar og stöðu landsis á þessum tíma, fjalla um komu setuliðsins og þau margvíslegu áhrif sem það hafði á alla þætti mannlífs á Íslandi, sérstaklega í efnahagslegu tilliti. Hvernig og með hvaða aðferðum herveldin breyttu ásýnd sinni gagnvart þjóðinni og stjórnvöldum frá því að vera hernámslið í það að vera helsti fjárhagslegi bakhjarl þjóðarinnar meðan á hildarleiknum stóð á meginlandinu. Hvernig samstarfið við herveldin lagði grunninn að velmegun og kom þjóðinni í hóp ríkustu þjóða veraldar er styrjöldinni lauk. Skoðaðir verða sérstaklega þeir viðskipta sammningar sem herveldin gerðu við Íslendinga og hvaða áhrif þeir sammningar höfðu á almennt efnahagsástand þjóðarinnar í framhaldinu.

Í öðrum kafla verður fjallað um tilurð stríðsgróðans og reynt að varpa ljósi á það atriði ásamt eftirfarandi, í hverju hann var helst fólgin, hvernig almenningur naut góðs af komu hersins, eins hlutur fyrirtækja, hvar og hvernig hann var geymdur og ávaxtaður. Ennfremur verður stjórn málaástandið, pólitískar áherslur og deilur stríðsáranna skoðaðar í ljósi efnahags landsins og annara deilumála. Hvernig staðið var að myndun nýsköpunnarstjórnarinnar ásamt áherslum hennar í atvinnu- og uppbyggingarmálum, þeim aðferðum sem hún notaði við að útteila stríðsgróðanum og hvernig staðið var að fjármögnun þeirra viðamiklu fjárfestinga og framkvæmda sem hún réðst í. Þær fjárfestingar sem ráðist var í voru m.a. endurnýjun togara og bátaflotans, virkjanir, hafnargerð og lagning vega svo fátt eitt sé nefnt. Skoðað verður hvaða aðilar fengu þessi framleiðslutæki til nýtingar og hvernig þau nýttust þjóðinni til aukinnar hagsældar. Notast verður við samtíma heimildir úr dagblöðum, Alþingistíðindum sem og bókum, sem ritaðar hafa verið um þetta tímabil í Íslandssögunni.

¹ Hagstofa Íslands, „Vísitala neyslverðs frá 1939“.

Þriðji kaflinn verður að mestu helgaður gjaldeyriskreppunni sem skall á árið 1947 og eftirmála hennar. Í fyrstu verður farið yfir stjórn málaástand eftirstriðsáranna, myndun Stefaníu, sem fékk það hlutverk að bregðast við gjaldeyriskreppunni 1947 og afleiðinga hennar. Til hvaða aðgerða stjórnvöld gripu til þess að ná jafnvægi í efnahagi landsins er ljóst var í hvað stefndi. Eins verða skoðaðar sögulegar sættir milli vinstri og hægri vængs stjórn málaástandanna. Leitast verður við að svara spurningunni hvað varð um stríðsgróðann, og hvernig það gat gerst að hann gekk til þurrðar á jafn skömmum tíma og raunin var, án þess að stjórnvöld gerðu sér grein fyrir því. Til hvaða ráðstafanna var gripið til þess að stemma stigu við miklum innflutningi til landsins og á sama tíma fjárflotta frá landinu. Skoðuð verða gögn um innflutning og fjárfestingar frá þessu tímabili ásamt blaðagreinum og bókum um þetta efni.

Í fjórða kaflanum verður farið yfir skipan og störf hagfræðinganevndarinnar og skoðað að hvaða niðurstöðum hún komst varðandi gjaldeyrisspurrðina og hvaða aðgerðir hún lagði til. Skiptar skoðanir stjórn málaástandanna og flokka á tillögum nefndarinnar og almennum umræðum um þær. Eignakönnunin verður tekin fyrir og gert grein fyrir helstu rökum með og á móti, afstöðu stjórn málaástandanna og stjórn málaflokka til málsins með og á móti. Loks verða skoðaðar umræður á Alþingi um lagasetninguna sem fylgdi eignakönnunni og gerð grein fyrir helstu markmiðum könnunnarinnar og þeim aðferðum sem notaðar voru. Niðurstöður eignakönnunnarinnar verða gerð skil, þar sem leitast er við að svara þeirri spurningu hvort hún hafi náð að varpa ljósi á hvað orðið hafði um stríðsgróðann. Einnig verður skoðað hvernig almenningur brást við könnunni og hvaða áhrif þetta ástand hafði á allan þorra almennings. Í niðurstöðukaflanum verður samantekt á efninu og gerð grein fyrir helstu niðursöðum og ályktunum.

Þorri þeirra heimilda sem byggt er á, er aðallega í bóka eða rafrænu formi, sem og blaðagreina frá þessum tímum, einnig er stuðst við viðtal við föðurafa höfundar þar sem hann man vel eftir þeim tíma sem til umfjöllunar er. Áhersla er lögð á tímabilið eftir að ófriðnum lauk, það er árin 1945-1947/48, þar sem miklar breytingar urðu á lífi og kjörum fólks. Ennfremur er stuðst við bækur og endurminningar stjórn málaástandanna sem lifðu þessa tíma.

1. Seinni heimstyrjöldin

1.1 Styrjöld brýst út

Styrjöldin í Evrópu hófst 1. september 1939 með innrás Þjóðverja í Pólland tuttugu og einu ári eftir að þeirri fyrri lauk. Á aðeins nokkrum mánuðum fór almenningur að finna fyrir áhrifum ófriðarins og versnuðu lífskjör víðsvegar um álfuna og var Ísland ekki undanskilið í þessu tilliti, breytingarnar hérlendis voru fyrst og fremst í viðskiptum og atvinnulífi, fyrst í stað til hins verra. Dýrtíð fór ört vaxandi með hækkandi matvælavæði sem rauk upp um 12%, í kjölfarið var hafin skömmun á neysluvarningi, t.d. brauði, sykri, kaffi og kornvörum. Ætla má að menn hafi fyrst og fremst óttast vöruskort hér á landi enda hafa Íslendingar alla tíð verið mjög háðir innflutning. Eins hefur sölutregða sjávarafurða á kreppuárunum verið mönnum ofarlega í huga og þeir erfiðleikar sem skapast höfðu í kjölfarið. En öll él styttir upp um síðir, og öll helstu efnahagsvandamál okkar Íslendinga hurfu eins og döggi fyrir sól er leið á styrjöldina þar sem verslunar- og viðskiptakjör breyttust mjög til hins betra.²

Eftir að styrjöldin braust út höfðu stjórnvöld og landsmenn almennt ekki miklar áhyggjur af ástandinu á meginlandinu, leiða má að því líkum að fjarlægðin hafi skipt þar mestu máli. Við fall Noregs og Danmerkur má hinsvegar sjá ákveðna breytingu í fari íslenskra stjórnvalda, en innrás Þjóðverja í nágrennaríkin færði vígvöllin mun nær Íslands ströndum. Með þessu hafði hættan á hernámi hér á landi stóraukist og það sem mest brann á almenningi var, hvor kæmi á undan, Þjóðverjar eða Bretar. Landsmenn voru óttaslegnir og óttuðust sömu örlög, sérstaklega í ljósi þess sem gerst hafði í Noregi, þar sem hann átti að heita öruggur í skjóli breska flotans, sem var yfirbugaður af þýska lofthernum, Luftwaffe. Vangaveltur um hversu lengi varnir Breta myndu halda ágerðust. Áhyggjur stjórnvalda um að landið hlyti sömu örlög voru ekki ástæðulausar, og eins voru ráðamenn í London uggandi um öryggi landsins, sérstaklega í ljósi orða Walter Warlimont ofursta í þýska yfirherráðinu (OKH), þar sem hann sagði hernám landsins sannarlega koma til greina þar sem Þjóðverjar gætu nýtt sér landfræðilega staðsetningu þess fyrir flugbækistöðvar sem verndað gætu þýska kafbáta sem herjuðu á siglingarleiðarnar yfir Atlantshafið.³ Þessar hugmyndir Þjóðverja hafa eflaust átt stóran þátt í því að ákveðið var að hætta öllum útsendingum veðurfregna til þess að þær gögnuðust ekki mögulegum óvin.⁴

² Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 176–177

³ Þór Whitehead, Saga, „*Hlutleysi Íslands á hverfandi hveli 1918-1945*“, bls. 21–22

⁴ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 720–722

Svo fór að Bretar voru fyrri til og stigu á land 10.maí 1940, ákveðin andstaða var við hernámið af hálfu stjórnvalda og þó svo að það hafi falið í sér margvísleg og langvarandi áhrif kom það ekki niður á stjórninni sem sat til ársins 1942.

Það sem menn óraði ekki fyrir var hversu hernámið átti í raun eftir að hafa gífurleg áhrif á þjóðlífið og þjóðina, helst í efnahagslegu tiliti. Við komu setuliðsins varð eftirspurnin eftir vinnuafli gríðarleg og gjaldeyrir tók að safnast upp í bönkum erlendis. Vegna stríðsins varð verulegur skortur á innfluttum vörum, t.d. byggingarvörum, vélum og skipum, þá fór verðbólgan ört vaxandi aðallega vegna verðhækkanna og aukinni eftirspurn eftir vinnuafli og við tóku víxlhækkanir kaupgjalds og verðlags. Ákveðið var árið 1943 að reyna halda aftur á verðbólgunni með því að niðurgreiða allar nauðsynlegar vörur sem tókst vel. Upp frá því má segja að verðbólgan hafi verið viðráðanlegri en áður.⁵

1.2 Hernámið

Hernám Breta hér á landi var ekki sjálfgefið, ríkisstjórnin tjáði þeirri bresku að þjóðin væri þakklát og glöð yfir vináttu þjóðanna, auk áhugans sem Bretar veittu Íslandi í þeim mikla hildarleik sem nú geysaði í álfunni. Hins vegar hafi Ísland er það öðlaðist fullveldi árið 1918 lýst yfir ævarandi hlutleysi ef til stríðsátaka kæmi auk þess að landið væri vopnlaust. Ef til hernáms kæmi sem bryti í bága við hlutleysisýfirlýsinguna yrði því harðlega mótmælt af hendi stjórnvalda.

Bretar sýndu velvild og hlutleysisstefnu Íslendinga ekki mikinn skilning og stigu á land þrátt fyrir það, í raun gegn vilja stjórnvalda. Ekki voru Íslendingar á nokkurn hátt í stakk búnir að koma í veg fyrir hernám er hér er komið sögu, formleg mótmæli var það eina í stöðunni. Breska ríkisstjórnin taldi hernámið vera óhjákvæmilegt vegna ófriðarástandsins og væri einungist gert til að tryggja öryggi landsins svo forðast mætti örlög Norges og Danmerkur. Heraflinn sem í upphafi steig á land átti einungis að staldra við eins lengi og nauðsyn krefði. Þá mundu Bretar ekki skipta sér af innanríkismálum og til staðfestingar á því virtu þeir fullveldi Íslands, þá var meðferðist herafnanum sendiherra Mr. Howard Smith, sem hafði það hlutverk að sinna diplómátískum samskiptum milli landanna.

Auk sendiherrans kom sérstakur verslunarfulltrúi, C.R.S. Harris, sem hafði það hlutverk að semja um viðskipti og verslun á milli landanna. Koma setuliðsins varð því í raun

⁵ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 177–179

mikill happafengur fyrir þjóðina í efnahagslegu tilliti, auk þess þurftu Íslendingar nú lítið að óttast árásir á landið af hálfu Þjóðverja.⁶

Bretar komu ekki tómhentir hingað til lands þar sem þeir vissu af hlutleysis afstöðu þjóðarinnar og andstöðu Íslendinga við komu þeirra. Helsta tromp þeirra var viðskiptafulltrúinn Mr. Harris sem hafði það hlutverk að koma á samningum sem stjórnvöld gætu ekki hafnað. Íslendingar höfðu allt frá árinu 1937 reynt að ná fram viðskiptasamningum við Breta en án sýnilegs árangurs, vekur það upp ákveðnar grunsemdir, að eftir hernámið urðu Bretar mjög jákvæðir í garð Íslendinga og gerðu við þá hagstæða viðskiptasamninga þar sem m.a. var felldur niður innflutningstollur á fiski til Bretlands. Vegna slæmrrar stöðu þjóðarbúsins á þessum tíma voru íslensk stjórnvöld í raun ekki í stöðu til þess að neita slíkum samningum. Bretar voru okkur mjög mikilvægir viðskiptalega séð og einnig var mikill hagur fyrir Breta að tryggja sér íslenskar vörur.

Ljóst er að Bretar vildu mikið til þess vinna að hernám þeirra hérlendis yrði ekki litið fjandsamlegum augum og notfærðu sér í þeim tilgangi hagstæð viðskipti, ívilanir, peningagjafir og lán til þess eins að kaupa hug og stuðning landsmanna líkt og Einar Olgeirsson komst að orði. En íslenska auðmannastéttin og allt hennar fylgilið var mjög ginnkeypt og veikgeðja, og féll því fyrir leik Breta sem leiddi til þess að Ísland komst í hóp ríkustu þjóða heims á stríðsárunum.⁷

1.3 Viðskiptasamningar við Breta

Mikil umskipti urðu hér á landi við komu Breta, fljótlega tók verð á íslenskum afurðum að hækka erlendis, atvinnuleysi fór minnkandi og eins tók efnahagur þjóðarinnar við sér, og er fram liðu stundir vænkuðust gjaldeyristekjur þjóðarinnar. Helstu ástæðurnar má rekja til umsvifa setuliðsins og mikillar ísfisksölu. Fylgifiskur vaxandi gjaldeyris inneigna var vaxtatap og því var ákveðið að bankarnir legðu hluta af þeim erlenda gjaldeyri sem skilað var til þeirra á sérstaka biðreikninga.⁸

Þrátt fyrir háar innistæður erlendis í gjaldeyri var verulegur skortur á dollurum. Ssmkomulag tókst við breska ríkið um að sjá Íslandi fyrir dollurum til nauðsynlegra innkaupa. Eftir að Bandaríkin tóku við hverndinni varð vandamálið hinsvegar úr sögunni og hafði það í för með sér að landið eignaðist háar dollarainneignir erlendis.

⁶ Agnar Klemens Jónsson, *Þjóð í hafti*, bls. 726–729 og Þór Whitehead, *Bretarnir koma*, bls. 78–82

⁷ Einar Olgeirsson, *Ísland í skugga heimsvaldastefnunnar*, bls. 94–95

⁸ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 737

Viðsnúningur í efnahagsmálum Þjóðarinnar voru án efa hinir veigamiklu og víðtæku samningar sem náðust við Bretland. 5.ágúst 1941 var undirritaður víðtækur samningur sem gilda átti í eitt ár frá og með 1.júlí það ár. Þetta var stærsti samningur sem Íslendingar höfðu nokkurtíman gert. Aðal atriði sammingsins var að Bretar keyptu hér sjávarafurðir fyrir um 100 milj.kr. Þar með var í raun gengið frá sölu á allri fiskframleiðslu landsins á þessu tímabili, fyrir utan það fiskmagn sem fór til neysu á innlendum markaði, auk þeirra birgða sem óseldar voru við gildistöku sammingsins. Afurðirnar voru seldar á ákveðnu verði, fyrir utan ísfisk sem íslensk skip, auk færeyskra leigu skipa, seldu fyrir eigin reikning. Eins skuldbatt breska stjórnin sig til þess að bæta Íslendingum alla þá verðhækkun sem gæti orðið á samningstímanum á salti og hráolíu í hlutfalli við það magn sem selt væri til Bretlands. Þar sem svo hátt verð fékkst fyrir útflutningsafurðir Íslendinga hafði staða gjaldeyrismála gjörbreyst. Samningurinn sem ríkisstjórnin samþykkti sætti þó harðri gagnrýni af hálfu útgerðarmanna sem töldu hann þrengja um of á möguleika þeirra og sjómanna til ísfisksölu. Gagnrýni þeirra leiddi til þess að viðskiptin við Bretland voru tekin til endurskoðunar sem hafði í för með sér viðbótarsamning þar sem verð á frystum þorski og ýsuflökum hækkaði, takmörkun á fjölda fiskveiðiskipa var afnumin, auk þess sem að svæði fiskkaupa innlendra og færeyskra skipa var stækkað.⁹

1.4 Bandaríkin taka við

Miklar breytingar urðu á stöðu Íslands sumarið 1941. 7.júlí það ár komu Bandaríkjamenn hingað til lands og tóku við hvernd Íslands samkvæmt samningi sem gerður hafði verið milli ríkisstjórna landanna.

Koma Bandaríkjahers hingað til lands var vegna skuldbindinga Breta annarsstaðar í álfunni. Bandaríkin var þegar hér er komið við sögu ekki formlegur aðili að styrjöldinni, en voru þó reiðubúnir að veita Bandamönnum hjálp með því að taka við hvernd Breta hér á landi. Það var ekki fyrr en í desembermánuði 1941, eftir árás Japana á Pearl Harbor, að Bandaríkin urðu að stríðsaðila.¹⁰

Bandaríkjamenn höfðu lýst yfir áhuga á því að taka hvernd landsins í sínar hendur. Bandaríkjaforseti, Franklin D. Roosevelt taldi þó mikilvægt að formleg beiðni kæmi frá íslenskum stjórnvöldum. Ríkisstjórnin í samráði við Alþingi komst að þeirri niðurstöðu eftir vandlega íhugun á öllum aðstæðum, að hvernd Bandaríkjanna væri í samræmi við íslenska hagsmunum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

⁹ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 738–740

¹⁰ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 729 og Stéfán Jóhann Stefánsson, *Minningar*, bls. 188–189

1.júlí 1941 sendi Hermann Jónasson Bandaríkjaforseta erindi þessa efnis þar sem fram kom að Íslendingar væru reiðubúnir að fela Bandaríkjunum hervernd landsins. Skilyrðin voru eftirfarandi :

1. Bandaríkin skuldbinda sig til þess að hverfa af landi brott með allan sinn herafla um leið og ófriðarástandi væri lokið.
2. Bandaríkin skuldbinda sig til þess að viðurkenna hér algert frelsi og fullveldi landsins, ásamt því að beita sér fyrir því, að önnur ríki gerðu slíkt hið sama að ófriði loknum.
3. Bandaríkin lofa að skipta sér ekki af stjórn landsins, hvorki meðan heraflinn væri á landinu né síðar.
4. Bandaríkin skuldbinda sig til þess að haga vörnum landsins þannig, að þær veiti íbúum sem mest öryggi, truflanir af völdum hernaðaraðgerða verði sem minnstar og gerðar í samráði við íslensk stjórnvöld að svo miklu leyti sem mögulegt er.
5. Bandaríkin taka að sér varnir landsins Íslandi að kostnaðarlausu og bæta allt það tjón sem íbúar þess verða fyrir að hálfu hersins.
6. Bandaríkin skuldbinda sig til þess að styðja hagsmuni landsins á allan hátt, meðal annars tryggja framboð á nauðsynjavörum, tryggum siglingum til og frá landinu auk þess að gera hagstæða verslunar- og viðskiptasamningar við Ísland.

Vert er að taka fram að varnir Íslands áttu að vera eins öflugar og nauðsyn krefði, auk þess að skiptast á sendiherrum. Svar ríkisstjórnar Bandaríkjanna kom um hæl þar sem gengið var að öllum kröfum Íslendinga. Þar með var kominn grundvöllur fyrir komu bandaríska hersins til landsins.¹¹

Í kjölfar herverndarsamningins við Bandaríkin sáu íslensk stjórnvöld sér leik á borði og fóru fram á endurskoðun á samningnum við Breta og fór svo að nýir samningar voru gerðir milli ríkjanna. Eftirfarandi viðbótar skilyrði voru staðfest í erindi breska sendiherrans 8.júlí til ríkisstjórnarinnar. Skilyrðin voru eftirfarandi :

1. Bretland skuldbatt sig til að viðurkenna hér algert frelsi og fullveldi landsins.
2. Bretland skuldbatt sig til að hverfa burt með allan sinn herafla er Bandaríkjaher væri orðin nægilega öflugur til að tryggja öryggi landins.
3. Bretland skuldbatt sig til að gera nýja verslunar- og viðskiptasamninga við Ísland, auk þess sem að bresk-íslenski viðskiptasamningurinn væri endurskoðaður, með

¹¹ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 729–732

breytingum á ýmsum skuldbindingum er varðaði eftirlit með innflutningi og gjaldeyri.

4. Loks samþykktu Bretar að allir Íslendingar sem teknir höfðu verið höndum og fluttir til Bretlands á ófriðartímunum, yrðu látnir lausir og sendir aftur hingað til lands.

Samningarnir voru Íslendingum hagstæðir sérstaklega þar sem bæði Bretland og Bandaríkin skuldbundu sig til þess að viðurkenna hér algert frelsi og fullveldi þjóðarinnar, auk þess sem þeir lofuðu að beita áhrifum sínum í sömu veru við þau ríki, sem standa mundu að friðarsamningum að stríði loknu. Þetta atriði skipti miklu máli fyrir Ísland í aðskilnaðarmálinu við Dani sem nú var stefnt á að klára.

Annað sem skipti miklu máli fyrir Íslendinga var skuldbindingin um að sjá landinu fyrir nægum nauðsynjavörum, auk hinna hagstæðu verslunar- og siglingasamninga. Í fyrra stríði kom berlega í ljós hversu mikilvægt var að siglingar til og frá landinu væru tryggar bæði á matvælum og öðrum nauðsynjarvörum, auk útflutnings og sölu afurða, kom því reynslan úr fyrra stríði að góðum notum í samningunum við stórveldin tvö.¹²

1.5 Efnahagurinn glæðist

Með þeim samningum sem íslensk stjórnvöld náðu að knýja fram á stríðsárunum urðu alger umskipti, tímamót í efnahagsmálum þjóðarinnar, miðað við það sem áður var á kreppuárunum fyrir stríð, þá var þjóðin djúpt sokkin í fen erlendra skulda sem erfitt og nær óhugsandi var að komast upp úr.¹³

Í kjölfar þeirra skilyrða sem Bandaríkin skuldbundu sig til að efna, ákvað ríkisstjórnin í lok sumars 1941 að senda til Vesturheims, þriggja manna nefnd sem hafði það hlutverk að semja við Bandaríkin um tryggt framboð á nauðsynjavörum og gjaldeyri til greiðslu á þeim. Svo fór að Bandaríkin tóku að sér að greiða allan útflutning Íslendinga til Bretlands í dollurum, þessi kaup fóru undir „lend-lease“ lögin svokölluðu. Roosevelt Bandaríkjaforseti hafði fengið lögin samþykkt undir því yfirskini að geta aðstoðað Breta og bandamenn þeirra í stríðinu.

Nefndin sem fór utan og var skipuð þeim, Ásgeiri Ásgeirssynin bankastjóra, Birni Ólafssyni stórkaupmanni og Vilhjálmi Þór bankastjóra, sem jafnframt var formaður hennar, tókst semja um innkaup á ýmsum nauðsynjavörum, þ.e. matvælum, vélum, efnavörum, járn-

¹² Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 732–734

¹³ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 124–125

og stálvörum svo fátt eitt sé nefnt. Í kjölfarið var reynt við tollalækkun á íslenskum afurðum sem fluttar voru til Bandaríkjanna sem náðust loks með sérstökum viðskiptasamningi árið 1943, einnig var samið um nægan skipakost til að annast flutninga til og frá landinu svo segja má að för nefndarinnar hafi borið ágætan árangur.¹⁴

Varðandi viðskiptin við útlönd, sem voru hagstæð á ófriðarárunum má helst nefna þrjú megin atriði, hlutfallið milli útflutnings og innflutnings var jákvæður strax í upphafi stríðsins, eftirspurnin eftir íslenskum afurðum var mikil sem leiddi til þess að framleiðslan óx og samhiða því verðmæti útflutningsins, þá hafði vera setuliðsins mikil áhrif, bæði menningarlega sem og efnahagslega.¹⁵

¹⁴ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 740–741

¹⁵ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 745

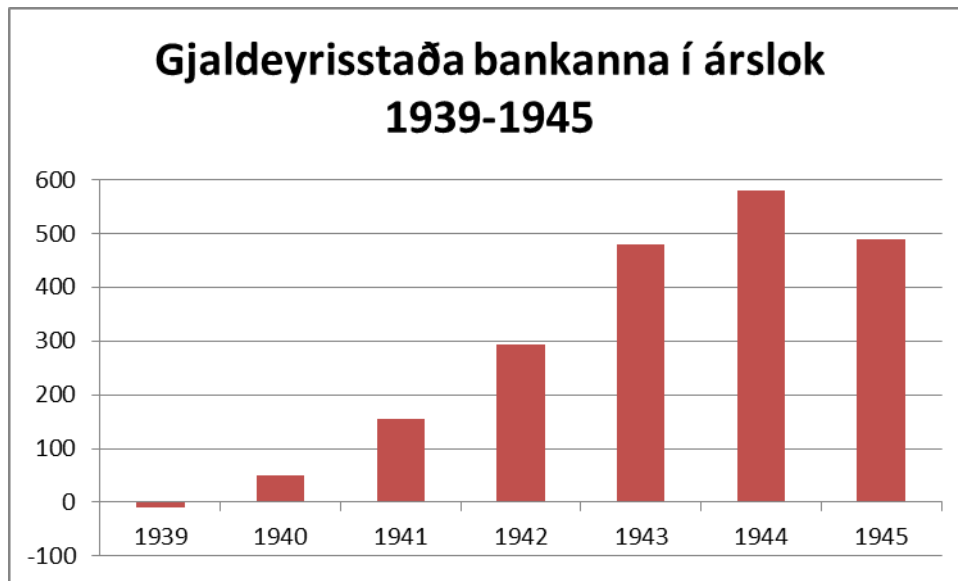
2. Stjórn málin og stríðsárin

2.1 Nýir tímar

Þegar lítið er til tímabilsins frá byrjun heimskreppunnar 1929 og til ársins 1939 er ljóst að stöðnun og kreppuástand ríkti í uppbyggingu grundvallar atvinnuvega þjóðarinnar, fiskveiðum og landbúnaði. Mjög lítið framboð var á fjármagni til fjárfestinga, háir tollar á flestum útflutningsafurðum, landlægt atvinnuleysi og almenn kyrrstaða. Við hernámið gerbreystist ástandið, atvinnuleysi hvarf eins og dögg fyrir sól, hagstæðir samningar voru knúðir fram af íslenskum stjórnvöldum sem breyttu allri efnahagslegri umgjörð þjóðarinnar, tollar á útflutningi lækkaðir eða afnumdir, afurðaverð hækkaði mjög mikið og tryggð var sala á nánast allri útflutningsframleiðslu þjóðarinnar. Um leið voru siglingar til og frá landinu tryggðar ásamt vöruframboði innanlands. Við þessar aðstæður auðgaðist þjóðin mjög í erlendum gjaldeyri en virtist ekki gera sér grein fyrir því við stríðslok að þetta ástand var ósjálfbært og einungis framkallað vegna nauðsynjar Bandamanna á hernaðaraðstöðu á Íslandi, sem þeir voru greinilega tilbúnir að greiða vel fyrir í formi viðskiptakjara sem voru langt umfram það sem eðlilegt gæti talist.

Því er skiljanlegt að stjórnvöld hafi viljað nýta þennan nýfengna gróða til þess að skjóta nýjum stoðum undir frumatvinnuvegina sem höfðu verið vanræktir svo lengi. Ennfremur tók hinn almenni borgari sem hagnaðist verulega á komu hersins að fjárfesta, fyrst og fremst í húsnæði og neysluvörum sem skóp mikla þennslu sem lýsti sér í mikilli eftirspurn eftir vinnuafli, hækkun á húsnæði og öllum aðföngum. Þetta ástand leiddi einnig til þess að fólksflótti af landsbyggðinni jókst mjög til höfuðborgarsvæðisins þar sem tækifærin virtust vera á hverju strái. Loks er þáttur sveitafélaga sem stóðu mörg hver í miklum verklegum framkvæmdum þegar hagar þeirra vænkaðist af sömu sökum. Á þeim sex árm sem ófriðurinn varði komst Íslandi í hóp ríkustu þjóða heims í efnahagslegu tilliti. Í stríðslok voru miklar innistæður í erlendum bönkum, bæði pundum og dollurum, sbr. að árið 1939 stóðu bankarnir í ströngu við að láta enda ná saman, en árið 1944 er inneignir bankanna náðu hámarki námu þær um 585,3 milj.kr.¹⁶

¹⁶ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 235–236.



Mynd 1¹⁷

Hinar ríkulegu inneignir höfðu að mestu verið geymdar og látnar safna vöxtum í erlendum lánastofnunum vegna þess að vilji þáverandi stjórnvalda var í að frysta innistæðurnar og nota aðeins ef brýn þörf krefði.

Eflaust hefði verið erfitt um vik fyrir stjórnvöld að nýta gróðann, hefði það verið stefnan, á meðan á styrjöldinni stóð þar sem öll okkar helstu viðskiptalönd höfðu meira en nóg með sig og var nánast öll þeirra framleiðslugeta undirlögð í stríðsreiksturinn við Þjóðverja. Það var því ekki fyrr en með nýsköpunarstjórninni 1944 sem byrjað var að eyða hinum skjótfengna gróða stríðsáranna í kaup á skipum og tækjum og ráðast í ýmsar framkvæmdir sem stjórnin taldi nauðsynlegar til þess að efla atvinnulífið og innviði samfélagsins. Rétt er að halda því til haga að á þessum tíma voru framsóknarmenn nánast einir á móti því að nýta allan gróðann í einu vetfangi og töldu nauðsynlegt að minnsta kosti helmingur forðans yrði frystur þannig að hann væri til staðar þegar og ef nauðsynlegt væri að nota hann í þágu þjóðarinnar.¹⁸

2.2. Nýsköpunin og stríðsgróðinn

Nýsköpunarstjórnin var fyrsta ríkisstjórn hins nýstofnaða lýðveldis og hélt um stjórnartaumana á árunum 1944-1947, eins og nafnið ber með sér lagði hún fyrst og fremst áherslu á nýsköpun í atvinnumálum. Stjórnin samanstóð af Sjálfstæðisflokknum, Alþýðuflokknum og Sósíalístaflokknum og var hún undir forsæti Ólafs Thors formanns Sjálfstæðisflokksins sem gegndi embætti forsætis- og fjármálaráðherra, með honum sátu Pétur

¹⁷ Þorleifur Óskarsson, *Íslensk togaraútgerð*, bls. 22

¹⁸ Matthías Johannessen, *Ólafur Thors*, bls. 414–415

Magnússon viðskipta- og fjármálaráðherra, Brynjólfur Bjarnason menntamálaráðherra, Áki Jakobsson atvinnumálaráðherra, Emil Jónsson samgöngumálaráðherra og Finnur Jónsson félags- og dómsmálaráðherra. Hin nýja ríkisstjórn tók við af utanþingsstjórninni sem sagði af sér árið 1944 eftir að Alþingi felldi frumvarp stjórnarinnar um ráðstafanna í ríkisfjármálum er lutu að verðlagsmálum.¹⁹

Nýsköpunarstjórnin tók við blómlegu búi í efnahagslegu tilliti eins og fyrr segir, lítið atvinnuleysi og hagstæð viðskiptakjör en þrátt fyrir þessa stöðu áttu stjórnvöld langt í land með að vinna bug á verðbólgunni sem var landlæg á þessum árum aðallega vegna þenslu og ofhitunnar í efnahagslífinu.²⁰ Allt frá stríðsbyrjun hafði breska setuliðið haldið hér uppi miklum framkvæmdum sem skapað hafði mikil atvinnutækifæri. Jafnframt hafði síldveiði verið með besta móti auk þess sem markaðir voru góðir og gott verð fékkst fyrir útflutningsvörur.²¹ Mjög skiptar skoðanir voru meðal manna um hvað gera ætti við viðskiptaafganginn sem var mjög jákvæður á þessum tíma. Sumir vildu meina að um einstakt tækifæri væri að ræða fyrir landsmenn, aðrir töldu hinn svokallaða stríðsgróða stundargróða, sbr. framsóknamenn. Sósíalistar voru fremstir í flokki þeirra sem hvöttu til þess að gjaldeyrinn yrði notaður og vitnuðu gjarnan í frumvarp sem þeir höfðu barist fyrir á Alþingi 1938 sem kallað var nýsköpun atvinnulífsins, helsta markmið þess var að bæta úr því atvinnuleysi sem þá ríkti. Haustið 1944 voru allar aðstæður gerólíkar því sem þá var, þar sem stjórnvöld sátu nú á tæpum 600 millj.kr. sem nota mætti til mikillar uppbyggingar atvinnuveganna og jafnvel endurnýjun framleiðslutækja. Framsýnir menn töldu því ljóst að ef ólíkrar stéttir samfélagsins gætu staðið saman um eina sýn væri hægt að nýta féð á jákvæðan hátt fyrir þjóðarhag.²² Hugmyndin um nýsköpun sætti helst gagnrýni frá Framsóknarflokknum sem varaði við því að færast of mikið í fang og of mikilli bjartsýni þar sem einungis væri horft á gjaldeyrisforðann og í hvað mætti nýta hann en ekki á heildarmyndina. Vitnuðu þeir í ástandið sem skapast hafði eftir fyrra stríð og töldu líklegt að gróðanum yrði eytt á skömmum tíma sem gæti reynst þjóðinni hættulegt.²³ Einar Olgeirsson formaður Sósíalístaflokksins barðist harðast og mest fyrir hugmyndinni um nýsköpun. Hann taldi auðveldustu leiðina vera að koma á laggirnar ráði sem hefði umsjón og eftirlit með nýtingu gjaldeyrisins. Hann sagði tíma vera kominn til að Ísland segði skilið við stöðu landsins sem nýlenduþjóð í atvinnumálum, jafnframt að hér væri brýn nauðsyn á stóriðju og ef vel tækist til gætu Íslendingar átt um tuttugu nýja togara, 200

¹⁹ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls.155-156

²⁰ Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 136–137

²¹ Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 77–78

²² Einar Olgeirsson, *Ísland í skugga heimsvaldastefnunar*, bls.162–163

²³ Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 77–78

stóra vélbáta auk glæsilegra fiskvinnslufyrirtækja. Þessi hugmynd Einars hlaut mikinn hjómgrunn innan Sósíalístaflokksins og hefur eflaust náð eyrum margra annarra utan flokksins. Þá er vert að hafa í huga að þessar hugmyndir Einars urðu síðar kveikjan að verkum nýsköpunarstjórnarinnar.²⁴

Nýsköpunarstjórnin átti sér talsvert lengri og flóknari aðraganda heldur en sá sem hér hefur verið rakin. Á stríðsárunum voru samtals fimm ríkisstjórnir við völd á Íslandi, þær voru, fyrsta og önnur ríkisstjórn Hermanns Jónassonar, formanns Framsóknarflokksins 1939-1942, fyrsta ríkisstjórn Ólafs Thors, formanns Sjálfstæðisflokksins 1942, Utanþingsstjórn Björns Þórðarsonar 1942-1944 og önnur ríkisstjórn Ólafs Thors, Nýsköpunarstjórnin 1944-1947.²⁵ Fyrsta ríkisstjórn Ólafs Thors var mynduð 16.maí 1942, en hún var minnihlutastjórn Sjálfstæðisflokksins. Með í stjórn sátu þeir Jakob Möller og Magnús Jónsson. Markið þessarar fyrstu stjórnar Ólafs Thors var að koma í framkvæmd samþykkt Alþingis um stjórnarskrárbreytingu sem leiðréttu átti vægi atkvæða milli kjördæma í landinu, auk þess að leggja fram lagafrumvarp til breytingar á stjórnarskránni sem gæfi Alþingi kost á að ganga endanlega frá sjálfstæðismálum þjóðarinnar. Þetta var gert með stuðningi allra stjórnsmálaflokka nema framsóknarmanna, sem m.a. höfðu reynt að bera fram vantraust á ríkisstjórnina. Þessi fyrsta ríkisstjórn Ólafs Thors sat til 16.desember 1942 er utanþingsstjórn Björns Þórðarsonar tók við.

Framsóknarmenn töldu að Ólafur Thors og sjálfstæðismenn hefðu gerst sekir um svik þar sem þeir hefðu heitið því að breyta ekki kjördæmaskipuninni 1942, sem þeir samt stóðu fyrir. Eftir þann gjörning má segja að samband Ólafs við aðra framsóknarmenn, helst Hermann Jónasson, formanns Framsóknarflokksins, hafi aldrei verið hið sama og áður. Svik Ólafs Thors var því ein af ástæðunum fyrir því að ekki tókst að mynda ríkisstjórn með þátttöku Framsóknarflokksins tveimur árum síðar, 1944.²⁶

Minnihlutastjórn Ólafs Thors hafði samþykkt sumarið 1942 að starfa sem bráðabirgðastjórn í takmarkaðan tíma og ákvað hann að biðjast lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt í desember sama ár. Jafnframt lagði hann til við Svein Björnsson, ríkisstjóra að hann gengist fyrir tilnefningu átta manna í nefnd er hefði það hlutverk að koma á þjóðstjórn allra flokka, þ.e. tveir menn úr hverjum flokki sem myndu vinna að því að mynda samstjórn allra flokka. Þjóðstjórnin var í raun aldrei raunhæfur kostur þar sem svo mikið bar á milli manna og

²⁴ Einar Olgeirsson, *Ísland í skugga heimsvaldastefnunar*, bls.162–163

²⁵ Helgi Skúli Kjartansson, *Ísland á 20.öld*, bls. 531

²⁶ Matthías Johannessen, *Ólafur Thors*, bls. 343–345

flokka að ógerningur var að sameina þá um eina stefnu. Er þetta var ljóst var hætt við myndun hennar.

Í kjölfarið kynnti ríkisstjóri þá hugmynd að ný stjórn yrði skipuð mönnum utan þingsins sem færi með völd til bráðabirgða. Framsóknarmönnum og sósíalístum leist vel á þessa hugmynd en öðru máli gengdi um Sjálfstæðis- og Alþýðuflokk. Þrátt fyrir það fór svo að utanþingsstjórn var mynduð undir forsæti Björns Þórðarsonar 16. desember 1942 og sat hún fram á mitt lýðveldisárið, 1944.²⁷

Er lýðveldisstofnunin var um garð gengin var ákveðið að gera aðra tilraun til myndun þjóðstjórnar þar sem tími þótti til komin að utanþingsstjórnin viki. Þá var aftur komið á viðræðunefnd sem fulltrúar allra flokka áttu aðild að og tók sú nefnd til starfa í ágúst það ár. Sjálfstæðismenn lögðu mikla áherslu á að komast aftur í stjórn og skrifuðu m.a. hinum flokkunum bréf þar sem kveðið var á um málefnalegan samstarfsgrundvöll. Framsóknarmenn voru enn í sárum eftir svik Ólafs Thors og töldu þýðingarlaust að halda viðræðum um þjóðstjórn áfram þar sem sjálfstæðismenn og sósíalistar ætluðu greinilega að ganga til stjórnarmyndunar án þess að taka á þeim málum sem framsóknarmenn töldu nauðsynlega, þ.e. kaupgjaldsmálin, og ýmsa þættir er vörðuðu verðbólgu og efnahagsmálin almennt.

Sveinn Björnsson forseti lýðveldisins hafði fylgst með gangi mála og er allar dyr til myndun þjóðstjórnar virtust lokaðar fól hann Ólafi Thors, formanni Sjálfstæðisflokksins að gera tilraun til stjórnarmyndunar sem leiddi af sér Nýsköpunarstjórnina. Snéri Ólafur Thors sér að Sósíalista- og Alþýuflokknum og lagði fram drög að málefnasamningi sem samþykktur var með það að aðalmarkmiði að tryggja sjálfstæði og öryggi landsins og hefja stórtæka nýsköpun í atvinnulífi þjóðarinnar.

Þrátt fyrir að stjórnarmyndun hafi gengið eftir voru ákveðnir aðilar innan flokkanna efins um stjórnarsamstarf með kommúnistum, helst formaður Alþýðuflokksins, Stefán Jóhann Stefánsson auk nokkurra sjálfstæðismanna. Svo fór að eftir erfiða fæðingu og ákveðna tortryggni innan Alþýðu- og Sjálfstæðisflokksins gagnvart kommúnistum tókst Ólafi Thors að mynda sitt annað ráðuneyti sem kennt hefur verið við nýsköpunina, tók hún við á haustmánuðum 1944.²⁸

Þrátt fyrir að stjórnin hafi verið sammála um helstu forgangsmál greindi flokkanna á um framkvæmd.²⁹ Einar Olgeirsson alþingismaður var meðal þeirra sem taldi að um einstak

²⁷ Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 112–115

²⁸ Matthías Johannessen, *Ólafur Thors*, bls. 398–401

²⁹ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 235–236

tækifæri var að ræða hvað varðaði hinn mikla stríðsgróða þjóðarinnar, en í ræðu hans sem flutt var á Alþingi 11. september 1944 sagði hann m.a. :

Íslenska þjóðin á nú yfir 500 milj. kr. í innistæðum erlendis. Ef við notum þetta fé rétt, getum við með því gerbreytt atvinnuvegum okkar og lagt öruggan grundvöll að blómlegasta atvinnulífi sem hér hefur þekkt. Ef allt þetta fé væri notað á næstu 4-5 árum til þess einvörðungu að kaupa fyrir það framleiðslutæki og efni til varanlegra bygginga og mannvirkja, allt samkv. fyrirfram gerðri áætlun um þjóðarbúskap okkar, þá getum við tryggt hverjum einasta Íslending vinnu með tækjum sem hann afkastar margfalt meira með en nokkru sinni fyrr og getur því um leið tryggt sér miklu betri og öruggari lífsafkomu en áður. Fyrir þessar 500 milj. kr. getum við keypt 20-30 nýja dieseltogara af bestu gerð, 200-300 nýtísku vélbáta, tvöfaldað fiskiskipaflota Íslendinga með nýjum, glæsilegum skipastól, verðugan þeim hraustu sjómönnum okkar sem í fimm ár hafa lagt lífið í hættu til þess að afla þess fjár sem nú skapar velmegun þjóðarinnar.³⁰

Ólafur Thors var á sama máli og Einar Olgerisson og taldi að uppbygging atvinnuveganna ætti að vera í forgangi. En í augum sósíalista var Nýsköpunin óskabarn þeirra eins og Einar sjálfur komst að orði, þá taldi hann jafnframt að myndun hennar ætti rætur sínar að rekja til samstarfs sósíalista og sjálfstæðismanna um stofnun Lýðveldisins, hann taldi að þjóðstjórnarstefnan í kaupgjaldsmálum hafi verið aðal ástæða þess að kaup verkamanna í Bretavinnunni hækkaði, sem hafi leitt til þess að hér mynduðust ríkulegar innistæður erlends gjaldeyris. Það hafi því verið vegna kauphækkanna 1942 sem að gjaldeyrinn tók að streyma inn, en ekki vegna hins mikla viðskiptahagnaðar erlendis sem Íslendingar stærðu sig af. Því voru þeir félagar Einar og Ólafur Thors sammála um að innistæðurnar ætti að ávaxta í framleiðslutækjum sem orðið gætu að varanlegri almenningseign þjóðarinnar.³¹

2.3 Gróðanum eytt

Styrjaldaárinn einkenndust af mikilli togstreitu milli Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks eins og fram hefur komið. Rætur hennar liggja í kjördæmabreytingunni sem komið var á árið 1942 í andstöðu við Framsóknarflokkinn sem leiddi til þess að vægi atkvæða var jafnað að hluta og kom það sérstaklega illa við Framsóknarflokkinn sem átti mestu fylgi að fagna í dreifbýlinu. Sjálfstæðisflokkurinn stóð fyrir þessari breytingu með fulltingi Alþýðuflokks og Sósíalista. Einnig settu fullveldismálin mikinn svip á stjórnsmálalífið á þessum tíma þó ekki hafi verið eins mikil átök um það mál. Loks er að geta hinnar stöðugu baráttu stjórnvalda við dýrtíð og verðbólgu, ásamt samskiptum við hernámsliðið.

³⁰ Einar Olgerisson, *Í skugga heimsvaldastefnunnar*, bls. 373

³¹ Matthías Johannessen, *Ólafur Thors*, bls. 414–415

Segja má að með nýsköpunarstjórninni hafi því ákveðin kaflaskil orðið í íslenskri stjórnmalasögu þar sem Sjálfstæðisflokkurinn og flokkar vinstra megin við miðju tóku höndum saman um stjórn landsins. Sjálfstæðisflokkurinn með sína stefnu um frelsi einstaklingsins og lítil ríkisafskipti og sósíalistar með miðstýrða efnahagsstefnu. Útkoman var að ríkið hóf afskipti af fjárfestingum í atvinnuvegunum með ríkisstýrðu apparti sem sá um úthlutun á gjaldeyriseign þjóðarinnar til útvalinna, og oftast en ekki gæðinga flokkanna. Síðan þróuðst þessi ríkisafskipti út í skömmtun á almennum neyslu- og fjárfestingarvörum með tilheyrandi spillingu.

Nýsköpunarstjórnin ákvað að nýta um helming gjaldeyrisforðans til kaupa á framleiðslutækjum og þar af um 200 milj.kr. til endurnýjunar skipastólsins, 50 milj.kr áttu að renna til eflingar síldarvinnslu, hraðfrystingar, innlendrar skipasmíði og tunnugerðar, og að lokum áttu 50 milj.kr. að fara í smíði áburðarverksmiðju, auk kaupa á ýmsum vélum og tækjum til landbúnaðar og til raforkuframkvæmda. Hin nýju framleiðslutæki átti að selja til einstaklinga eða fyrirtækja innanlands. Ríkisvaldið átti þó að vera allsráðandi um öflun þeirra og ráðstöfun, var því ný stofnun sett á laggirnar, Nýbyggingarráð. Hlutverk þess var að semja heildaráætlun til fimm ára varðandi nýsköpun í atvinnumálum, ekki ólíkt fimm ára áætlunum kommúnista í Sovétríkjunum.³² Það sem helst brann á hinni nýju stjórn var að mörg ríki höfðu orðið fyrir miklu skipatjóni á stríðsárunum sem þýddi að mikil efirspurn yrði í skipasmíðastöðvum um allan heim að stríði loknu, því þyrftu Íslendingar að hafa hraðan á svo biðin yrði þeim ekki dýrkeypt, ekki vildu þeir að stríðsgróðinn færi í það að halda uppi líf skjörum sem úreld atvinnutæki stæðu ekki undir, eins þótti það brýn nauðsyn að leita markaða sem víðast þar sem það gæfi okkur forskot á keppinautanna á sviði fiskveiða og vinnslu. Íslendingar þyrftu að hefja nýsköpun á meðan hagstæð áhrif styrjaldarinnar gættu á mörkuðum.³³

Svo fór að árið 1946 hafði stjórnin samið um kaup eða smíði á 130-140 nýjum vélbátum, þar með töldum 45 bátum sem samið hafði verið um í Svíþjóð árið 1943. Þá var skipafloti landsmanna stækkaður til muna með 119 tré fiskiskípum. Stærsta skrefið sem stjórnin steig varðaði fiskiskipaflotan var endurnýjun togaranna, alls voru keyptir 36 nýir togarar sem komu til landsins á árunum 1947-1949. Nýsköpunarstjórnin lagði mikla áherslu á togaraútgerðina, einfaldlega vegna þess að hún hafði mesta þýðingu fyrir fiskveiðar þjóðarinnar allt frá aldamótunum 1900. Samstaða var um að stór hluti fjármagnsins sem til

³² Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 235–236

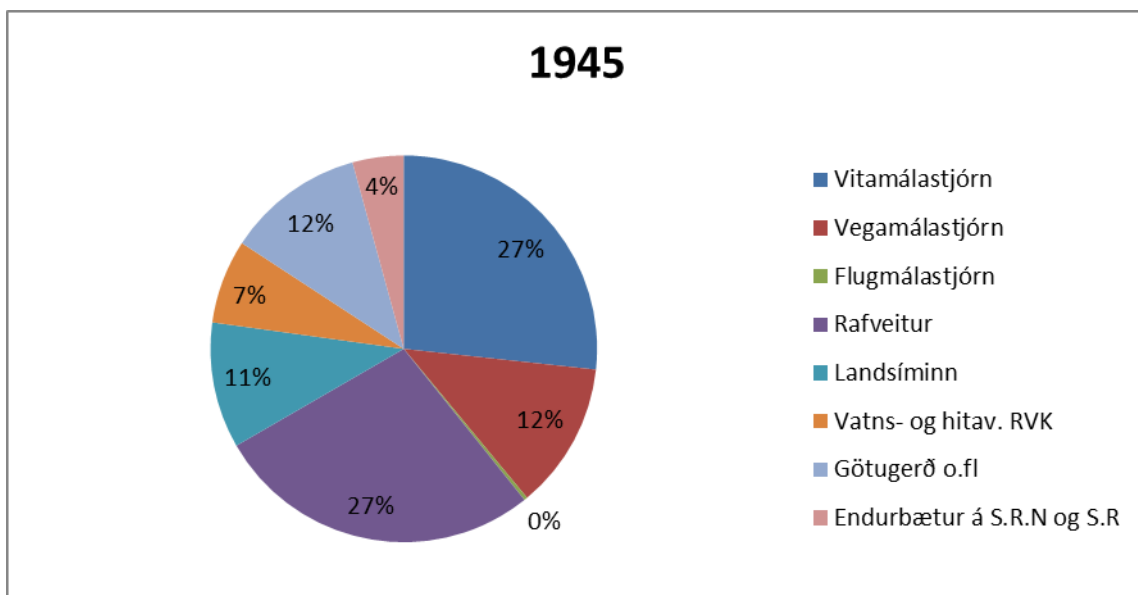
³³ Þorleifur Óskarsson, *Íslensk togaraútgerð*, bls. 26–27

ráðstöfunar var ætti renna til endurnýjunar þeirra framleiðslutækja sem fengsælust höfðu verið og mestan auð skapað.³⁴

Allt frá árinu 1940 voru lang stærstu fyrirtækin sem voru í rekstri á Íslandi tengd útgerð, slík fyrirtæki voru með 76% allra tekna sem stórfyrirtækin höfðu, stæsta og öflugasta útgerðarfyrirtæki landsmanna var Kveldúlfur sem gerði út togara frá Reykjavík. Rétt er að taka fram að Kveldúlfur var í eigu Thors fjölskyldunar og var þeirri útgerð aðeins úthlutaður einn togari af þeim 36 sem Nýbyggingarráð sá um að úthluta. Restin fór til einkaaðila og sveitarfélaga víðsvegar um landið.³⁵ Þegar þessi staðreynd er tekin með er skiljanlegt að togaraútgerðin hafi fengið stæðsta hlutann af gróðanum.

Sú atvinnugrein sem komst næst útgerðinni voru heildsölur, en þeirra umsvif í atvinnulífinu voru um 11% af tekjum stórfyrirtækjanna, nokkrar þeirra þjónuðu atvinnulífinu eingöngu, þ.e. fyrirtæki sem seldu bensín, smur- og brennsluolíur, veiðifæri auk útgerðarvara.³⁶ Önnur sáu um innflutning á almennri neysluvöru eins og matvælum, fatnaði og öðru slíku.

Skífuritín hér að neðan sýna skiptingu kostnaðar í prósentum talið sem varið var í nýbyggingaaðgerðir á árunum 1945-1947. Á þeim tíma sem áætlunin var gerð þurfti Hagfræðinganefndin sem sá um útreikninganna að áætla í eyður og gekk útfrá lágmarkskostnað frekar en hámarkskostnað.³⁷



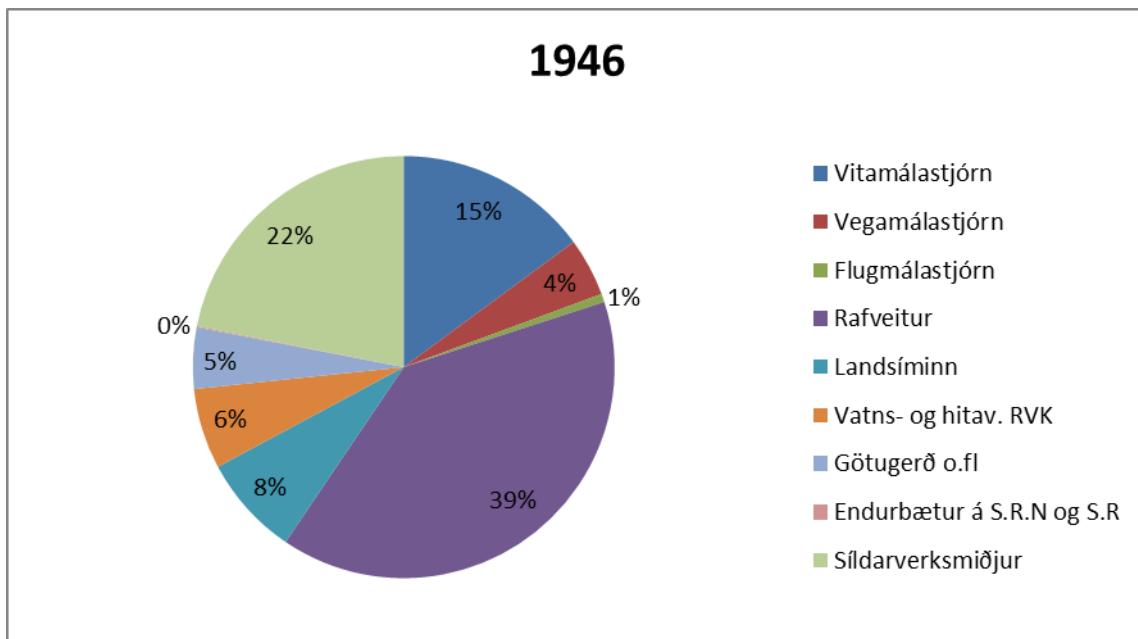
³⁴ Þorleifur Óskarsson, *Íslensk togaraútgerð*, bls. 30

³⁵ Matthías Johannessen, *Ólafur Thors*, bls. 125 og Þórarinn Þórarinnsson, *Íslensk togaraútgerð*, bls. 65–70

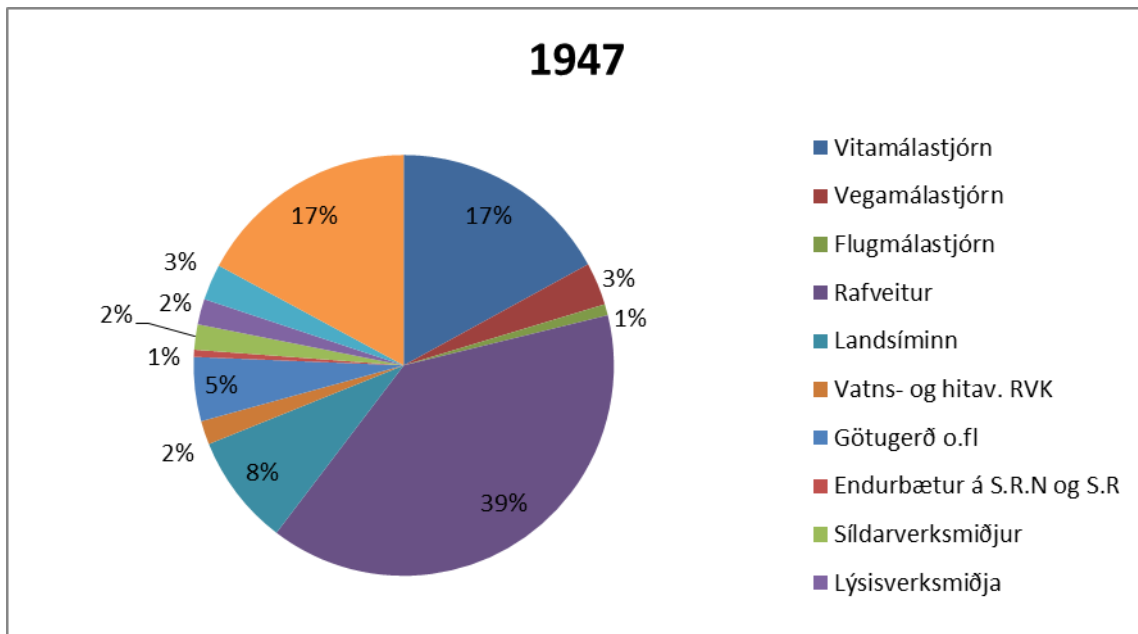
³⁶ Halldór Bjarnason, „Stórfyrirtæki og stríðsgróði“, http://timarit.is/view_page_init.jsp?pagelid=5363345 bls. 86–88

³⁷ Álit hagfræðinganefndar, bls. 26

Mynd 1³⁸



Mynd 2³⁹



Mynd 3⁴⁰

Í stjórnartíð Nýsköpunarinnar má segja að bein afskipti ríkisins af fjárfestingum í sjávarútvegi hafi hafist, enda var ætlun stjórnarinnar að endurreisa hann. Þá voru lögð drög að

³⁸ Álit hagfræðinganeftndar, bls.26–27

³⁹ Álit hagfræðinganeftndar, bls.26–27

⁴⁰ Álit hagfræðinganeftndar, bls.26–27

byggingu síldarverksmiðjum sem nýttust þó ekki sem skyldi þar sem síldin brást næsta áratuginn sem leiddi til þess að verulega dró úr hagvexti.⁴¹

Þessar aðgerðir stjórnarinnar ýttu mjög undir verðbólgu sem höfðu slæmar afleiðingar fyrir landsmenn, og á mjög skömmum tíma gekk stríðsgróðinn til þurrðar og var nánast uppurinn í ársbyrjun 1947.⁴²

Til að bregðast við þessu nýja ástandi var ákveðið árið 1946 að auka afskipti ríkisins af útflutningi í formi verðstýringar á afurðum og aðföngum þar sem hin hagstæðu viðskiptakjör stríðsáranna breyttust mjög til hins verra.⁴³ Greinilegt var að hin fólku viðskiptakjör sem Íslendingar náðu að knýja fram í krafti aðstæðna í styrjöldinni voru ekki sjálfbær, enda var Evrópa rjúkandi rúst eftir hinn mikla hildarleik og hafði þar af leiðandi engin tæk á að greiða sama verð fyrir útflutningsafurðir okkar Íslendinga og tekist hafði að neyða Bandamenn til meðan á styrjöldinni stóð, eins voru nýir aðilar að koma inn á hefðbundna markaði Íslendinga sem hafði í för með sér aukna samkeppni og verðlækkun.

Hvað stríðsgróðan varðar var ákveðið með lagafrumvarpi að 300 milj.kr. af erlendum innistæðum þjóðarinnar auk 15% af verðmæti árlegs útflutnings yrði varið í nýbyggingar. Þrátt fyrir þetta var fjáröflun innanlands fyrir innlendum kostnaði á þessum framkvæmdum ekki tryggð. Bæta átti úr því með lögum um stofnlánadeild sjávarútvegsins þar sem ákveðið var að 3/5-3/4 af kostnaðarverði væri lánað til nýsköpunarframkvæmda. Þetta átti að gera með láni frá Seðlabankanum sem svaraði erlendri gjaldeyrisnotkun og með sölu vaxtabréfa innanlands sem svaraði innlendum kostnaði. Lán Seðlabankans svaraði einungis til erlends kostnaðar við smíði skipa og báta. Stofnlánadeildina skorti því allt fé til útlána til smíða á skipum hér á landi og annarra innlendra framkvæmda þar sem ekki tókst að selja vaxtabréf af neinu viti.⁴⁴

2.4 Gjaldeyrinn uppurinn

Helstu orsakir gjaldeyrisvandans voru þær að lítið sem ekkert skipulag var á fjárfestingum og framkvæmdum, og á sama tíma litlar sem engar hömlur á neyslu sem leiddu til mikils innflutnings á óþarfa varning. Eins var kaupmáttur almennings mjög hár vegna sterkrar stöðu krónunnar. Auk nýsköpunaráræðisins stóðu bæði ríki og sveitarfélög í miklum verklegum framkvæmdum þar sem unnið var að kappi við lagningu vega ásamt brúarsmíði og hafnar

⁴¹ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 235–236

⁴² *Álit hagfræðinganefndar*, bls.18–21

⁴³ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 235–236 og *Álit hagfræðinganefndar*, bls. 11–17

⁴⁴ *Álit hagfræðinganefndar*, bls.18–21

framkvæmdum, ennfremur virkjanir, vatnsveitur, lagning síma auk opinberra byggingaframkvæmda. Í viðbót við þessar framkvæmdir varð sprenging í fjárfestingum einstaklinga, fyrst og fremst íbúðarhúsnæði, aðalega á þéttbýlissvæðinu á suðvestur landi.⁴⁵

Sem dæmi um uppgrip almennings á þessum tíma má nefna föðurafa minn, Braga Guðmundsson. Hann starfaði sem vörubílstjóri hjá vörubílastöðinni Þrótti í þá daga. Segir hann svo að strax í upphafi hernámsins hafi birgðadeild breska hersins ráðið alla vörubílstjóra Þróttar og bílana þeirra á einu bretti til að annast birgðaflutninga frá höfninni til staða sem ætlað var að þjóna sem birgðageymslur m.a. Þjóðleikhúsið sem þá var í smíðum. Ekki gekk það nú betur en svo að hann fékk ekki einn einasta farm fyrstu tvær vikurnar við uppskipun, en var í staðinn óspart notaður af verkfræðisveit hersins til þess að flytja grús í grunna á væntalengum braggahverfum víðsvegar um borgina, en að sjálfsögðu þáði hann laun á báðum stöðum. Hann kom öllum sonum sínum í Bretavinnunna, þeir yngstu rétt rúmlega fermdir og unnu þeir mykranna á milli hörðum höndum við uppbyggingu á aðstöðu Breta víðsvegar um bæinn. Hann sagði oft að eftir þriggja ára vinnu fyrir hernámsliðin hafi hann átt fyrir húsinu sem hann reisti fyrir fjölskylduna að stríðinu loknu, en að sjálfsögðu eins og þá tíðkaðist, tók hann öll laun strákanna og notaði í framkvæmdir á húsinu. Hann talaði líka oft um hversu mikil stakkaskiptin hefðu verið fyrir almenning þegar stríðinu lauk. Fram að þeim tíma var ekki vöruskortur eða skömmtnun, svo breyttist þetta ástand mjög skyndilega og strangar innflutnings hömlur og skömmtnun tók við, sem varð til þess að ekki var endanlega gegnið frá húsinu fyrir en á fimmta áratugnum, þegar aftur tók að rofa til. Hann sagði að eignakönnunin sem fram fór árið 1947, hefði ekki komið illa við sig, þar sem hann var á fullu að byggja þegar hún fór fram, gat hann því gefið skýringar á þeim peningum sem honum og fjölskyldunni hefðu áskotnast á styrjaldar árunum. Þetta dæmi er saga einnar fjölskyldu sem upplifði þessa uppgangstíma í íslensku samfélagi, og eflaust eru þeir margir sem hafa svipaða sögu að segja. Samkvæmt þessari frásögn verður ekki annað ályktað en að almenningi í landinu hafi vegnað mjög vel, allavega þeir sem höfðu rænu á að bera sig eftir björginni og flytja suður á mölina. Sennilega hefur verið minna um uppgrip úti á landi en gerðist í Reykjavík sökum þess að þar voru helstu og mestu umsvif hernámsliðsins.⁴⁶

Þessi framkvæmdagleði eftirstríðsáranna gerði það að verkum að mikil samkeppni var um vinnuafli og öll aðföng sem leiddu til launaskriðs umfram taxta verkalýðsfélaga og verðbólgu. Allt þetta átti sinn þátt í því að hratt gekk á hinar erlendu innistæður. Þessi mikla þensla gerði það ennfremur að verkum að mikil aukning varð á flutningi fólks af

⁴⁵ *Álit hagfræðinganeftndar*, bls. 18–21

⁴⁶ *Viðtal*. Bragi Guðmundsson við höfund, 5.apríl 2014

landsbyggðinni til Reykjavíkursvæðisins sem leiddi til þess að sjávarútvegur og landbúnaður sátu eftir og gátu ekki tekið þátt í kapphlaupinu um vinnuafli. Þenslan leiddi enn fremur til þess að hingað til lands leitaði vinnuafli frá öðrum löndum, helst Danmörk og Færeyjum.

Afleiðing þessara miklu þennslu var sú að fjármagnsmarkaðurinn þrengdist verulega er ganga tók á erlenda gjaldeyriseign bankanna sem leiddi af sér samdrátt á útlánafé þeirra þrátt fyrir að eftirspurnin væri jafn mikil, sem leiddi til vaxtahækkanna.⁴⁷ Stjórnvöld virtust hafa mjög takmarkaða yfirsýn yfir umfang fjárfestinga og innflutnings allra þessara aðila. Frumorsök þess að svo illa fór að lokum verður að telja gengisskráningu krónunnar á þessu tímabili, þar sem að raungengi hennar hækkaði um allt að 100% gagnvart helstu viðskiptamyntum landsins á stríðsárunum, sem gerði það að verkum að kaupmáttur jókst mjög mikið. Hinar erlendu innistæður sem safnast höfðu fyrir á stríðsárunum höfðu því leitt til þess að stjórnvöld virtust ekki hafa miklar áhyggjur af vaxandi innflutningi og viðskiptahalla. Þessi mistök komu berlega í ljós fljótlega eftir að ófriðnum lauk og utanríkisverslun færðist til eðlilegs horfs, en verðlag á útflutningsafurðum hélst mjög hátt á fyrstu árunum eftir stríð og dró það mjög úr áhyggjum manna af afkomu útflutningsatvinnuveganna. Þó svo að gjaldeyrisforðinn hafi samsvarað allt tveggja ára eðlilegum innflutningi í lok stríðsins, var hann uppurinn árið 1947. Að ráði hagfræðinga var gengisbreytingu hafnað, og sú leið sem farið hafði verið eftir fyrra stríð, þ.e. að leyfa genginu að ráðast af framboði og eftirspurn ekki til umræðu. Í staðinn var gripið til harðvítugustu hafta og skömmtunar sem þekkist hafa hér á landi, bæði á gjaldeyri og innflutningi.⁴⁸

Við úrvinnslu efnisins kemur í ljós að margt er líkt með því ástandi sem skapaðist á Íslandi árin fyrir bankahrunið haustið 2008, þó svo að ákveðin eðlismunur sé á aðstæðum, annars vegar ósjálfbært efnahagsumhverfi hersetunnar árið 1947 og hins vegar ótakmarkað flæði erlends lánsfjármagns til landins árið 2008. Rískisskipuð nefnd sem sá um að úthluta leyfum til fjárfestinga og innflutnings sem gerði það að verkum að pólitísk spilling og vinagreiðar urðu algengir, rétt eins og einkavinavæðing ríkisbankanna árið 2004. Í litlu samfélagi þar sem vinfengi og pólitísk afskipti eru allsráðandi þegar kemur að úthlutun á takmörkuðum verðmætum og auðlindum lofar iðulega ekki góðu.

Rétt er að geta þess hér, að strax á árunum eftir stríð lýstu nýstofnaðar Bretton - Woods stofnanir, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Alþjóðabankinn vilja sínum til samvinnu við stjórnvöld hér á landi um breytta stjórnarhætti í efnahagsmálum, þetta var að frumkvæði stofnananna, en þær mættu litlum áhuga íslenskra stjórnvalda enda töldu Íslendingar sig eiga

⁴⁷ *Álit hagfræðinganefndar*, bls. 18–21

⁴⁸ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 167

næga fjármuni eftir uppganginn á stríðsárunum, jafnframt því sem þeir nutu ríkulegrar fjárhagsaðstoðar frá Bandaríkjunum í forni Marshall-aðstoðar, þetta sýnir hvernig tengslin við Bandaríkin og þeir fjármunir sem þaðan komu eftir stríð, gerðu það að verkum að Íslendingar frestuðu nauðsynlegum umbótum í efnahagsmálum og sérstaklega gengismálum. Íslendingar notuðu fjármuninina frekar til þess að herða á haftakerfinu sem stöðugt vatt upp á sig og var hér allsráðandi frá stríðslokum fram að viðreisninni. Haftatímabilið svokallaða var fullt af þversögnum, sennileg mesti launa, tekju og aðstöðumunur á lýðveldistímanum þar sem glæsilegustu einbýlishús borgarinnar risu við hliðina á niðurnýddum braggahverfum stríðsáranna, þeir sem aðstöðu eða sambönd höfðu til þess að fá innflutningsleyfi eða niðurgreiddan gjaldeyri voru mun betur settir en almúginn sem þurfti að búa við höft og skömmtun á flestum sviðum. Flestir hagfræðingar eru sammála um það í dag að sennilega hefði svegjanleg gengisstefna verið mun betri fyrir Íslendinga fremur en leið haftanna til þess að mæta ytri áföllum í efnahagsmálum. Enda var það sú leið sem flestar nágrannaþjóðir Íslendinga fóru.⁴⁹

⁴⁹ Jónas H. Haralz, *Frá kreppu til viðreisnar*, bls. 236–240

3. Gullkistan tæmd

3.1 Ný stjórn tekur við

Stjórnin sem tók við völdum á eftir nýsköpunarstjórninni var fyrsta ráðuneyti Stefáns Jóhanns Stefánssonar, og hefur stjórn hans jafnan verið kölluð Stefanía. Var hún samsteypustjórn Alþýðu-, Framsóknar- og Sjálfstæðisflokksins. Hin nýja stjórn tók við völdum í byrjun febrúar árið 1947 og sat til ársins 1949. Myndun Stefaníu bar til með þeim hætti að ósætti var meðal þáverandi stjórnarflokka vegna óska Bandaríkjanna um afnot af Kefavíkurfugvelli, og urðu þær deilur nýsköpunarstjórninni að falli. Taldi hinn nýi forsætisráðherra, helsta viðfangsefni stjórnarinnar að vernda og tryggja sjálfstæði landsins, koma í framkvæmd endurskoðun á stjórnarskránni og loks tryggja landsmönnum góð og örugg lífsskjör, auk áframhaldandi velmegunnar og nýsköpunar í atvinnulífi. Eins var það stefna ríkisstjórnarinnar að vinda ofan af dýrtíðinni og hækkun framleiðslukostnaðar.⁵⁰

Á þessum tíma var orðið ljóst að slík kosningarloforð yrði erfitt að uppfylla þar sem utanríkismálin voru í biðstöðu vegna Keflavíkursamningsins, auk þess sem efnahagsástandið fór mjög versnandi, sérstaklega vegna minnkandi gjaldeyrisseignar þjóðarinnar. Var nú komið á daginn að Íslendingum hafði haldist afar illa á stríðsgróðanum.⁵¹ Ástæðan fyrir gjaldeyris þurrðinni má rekja til óstjórnar í fjárfestingum og mikils innflutnings á neysluvörum, eins og fram hefur komið. Á sama tíma fóru hin hagstæðu viðskiptakjör stríðsáranna, sem komið höfðu Íslandi í hóp ríkustu þjóða heims, versnandi. Þjóðir Evrópu voru nú óðum að taka við sér eftir hinn mikla hildarleik, þar með bættust fleiri og fleiri lönd við markaði heimsins sem leiddi til þess að samkeppnin varð meiri. Þessi þróun leiddi til mjög alvarlegs ástands í efnahagsmálum innanlands, sbr. að árið 1947 skorti bankanna 12,4 milj.kr. til þess eins að eiga fyrir skuldbindingum sínum í erlendum gjaldeyri.⁵²

Stefanía tók við heldur hrörlegu búi, miðað við fyrri stjórn og var staðráðin í að komast til botns í því hvað hafði farið úrskeiðis og rannsaka í hvað hinar erlendu innistæður raunverulega fóru. Til þess að koma í veg fyrir að endurtaka mistökin var ákveðið að samræma þyrfti framkvæmdir opinberra aðila og einstaklinga. Þá þótti mikilvægt að farið væri eftir fyrirframgerðri áætlun. Í kjölfarið var nýbyggingar- og nýsköpunarráð látið víkja fyrir nýju fjárhagsráði sem stjórna átti fjárfestingu í landinu ásamt því að hafa yfirumsjón með innflutningi, gjaldeyrismálum, verðlagseftirliti og vöruskömmun. Þá átti það að leggja fram áætlun um heildarframkvæmdir sem ákveðnar höfðu verið fyrir hvert ár, auk áætlana um

⁵⁰ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 764–765

⁵¹ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 235–236 og *Ísland í aldanna rás 1900-1950*, bls. 411

⁵² *Ísland í aldanna rás 1900-1950*, bls. 414

magn og verðmæti inn- og útflutnings. Áætlanirnar átti svo að leggja fyrir ríkisstjórnina til staðfestingar. Eins átti fjárhagsráðið að semja áætlun um nýsköpun og viðbrögð við dýrtíðinni sem nú jókst, að lokum átti það jafnframt hafa með höndum veitingu fjárfestinga-, innflutnings- og gjaldeyrisleyfa. Hér var verið að koma á laggirnar mjög valdamiklu ráði, sem var pólitískt skipað og þar af leiðandi mjög hætt við deilum og margskonar spillingu eins og síðar kom á daginn.⁵³

3.2 Ólík sjónarmið

Eins og komið hefur fram var hárrí upphæð eytt í nýsköpunarframkvæmdir eða um 300 milj.kr. sem var rúmur helmingur þess sem safnast hafði. Þá hafði einnig mjög mikil áhrif til hins verra gegndarlaus innflutningur einkaaðila á ýmsum neysluvarningi. Í *Áliti hagfræðinganefnadarinnar* kemur fram að ákveðnir árekstrar hafi verið milli Nýbyggingarráðs og Viðskiptaráðs, ágreiningurinn spratt af því að fyrrnefnda ráðið fékk allvíðtækar heimildir til innflutnings- og gjaldeyrisveitinga og það framhjá sjálfri gjaldeyris- og innflutningsnefnd. Er harðna tók á dalnum fóru menn í auknu mæli að snúa sér til Nýbyggingarráðs fremur en Viðskiptaráðs þar sem hið síðarnefnda synjaði oftarmönnum um gjaldeyrisleyfi. Þá hafa ýmsir menn komið fram, sbr. orð Jóhanns Þ. Jósefssonar, og viðurkennt að ráðið hafi oft farið út fyrir ströngustur reglur og séð í gegnum fingur sér við einstaka menn.⁵⁴

Líkt og fram hefur komið var verslunaráferði okkur Íslendingum mjög hagstætt í tíð Nýsköpunarstjórnarinnar og í tæpt ár eftir að stríðinu lauk voru svo til engar hömlur á úthlutun leyfa til innflutnings frá Bretlandi og öðrum löndum sem tóku við sterlingspundum. Töldu menn jafnvel að hægt væri að losa um höftin sem sem verið höfðu á undanfarin ár. Allar vangaveltur um slíkt hurfu sem döggr fyrir sól vegna hins yfirvonandi gjaldyrisskorts sem gerði vart við sig á árunum 1946/1947. Fjárfestingaæði hafði gripið um sig eftir að styrjöldinni lauk. Þannig var að herliðið hafði skilið eftir sig mikil verðmæti, s.s. flugvöll í Reykjavík, mikilvæga vegi, gríðalegan fjölda véla og tækja sem nú fengust á góðu verði. Samhliða nýbyggingarframkvæmdum varð mikil aukning á neysluvörukaupum almennings sem helst má tengja við háar tekjur auk sparifjárns sem fólk hafði safnað á stríðsárunum. Oft hefur verið talað um tímabil fjöldaneyslunnar þar sem eftirspurn eftir bifreiðum, heimilstækjum og öðrum lúxusvarningi virtist óseðjandi. Þessi fjárfestingaralda að viðbætti

⁵³ Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 170–171 og Jakob. F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 193–194

⁵⁴ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 156–158

ásókn neytenda tæmdu gjaldeyrissjóðina smám saman sem leiddi til alvarlegrar gjaldeyriskreppu.⁵⁵

Margir vilja meina að um botnlausu eyðslu hafi verið að ræða á fyrstu árunum eftir stríð, en aðrir vísa þeim ásökunum á bug. Auðvitað var innistæðunum ekki sóað, og tekur höfundur undir orð Ólafs Björnsonar í ritgerð sinni „*Efnahagsmál frá stofnun lýðveldisins*“, þar sem hann segir að deila megi um hvort ráðstöfun gróðans hafi verið hin skynsamlegasta. Vissulega vita menn ekki hvað framtíðin ber í skauti sér svo alltaf er hægt að deila um hverjar bestu ráðstafanirnar hefðu verið á hverjum tíma.

Miklar vangaveltur hafa verið um það hver helstu mistök nýsköpunarstjórnarinnar voru. Þeir Jóhannes Nordal og Ólafur Tómasson segja í ritgerð sinni, „*Frá floti til flots – þættir úr sögu gengismála 1922-1973*“, að stríðsgróðinn hafi verið þess valdandi að stjórnvöld höfðu litlar áhyggjur af vaxandi innflutning og viðskiptahalla sem kom í ljós eftir að utanríkisverslunin færðist í eðlilegt horf. Þá er um að ræða aukningu innflutnings vegna hagstæðrar gengisskráningar og innflutning fjárfestingavara vegna nýsköpunaraðgerða stjórnvalda. Telst það líklegt að hið háa verð sem fékkst fyrir útflutningsafurðirnar fyrstu árin eftir stríð hafi blekk menn og orðið þess valdandi að litlar áhyggjur voru af afkomu útflutningsatvinnuveganna. Þá leikur enginn vafi á því að tvöfalt herra raungengi en árið 1939 hafi verið megin orsök þess jafnvægisleysis sem ríkti. Þrátt fyrir þetta var gengisbreytingu hafnað að ráði hagfræðinga þar sem leyfa átti genginu að ráðast af framboði og eftirspurn.⁵⁶

3.3 Tómahljóð í kassanum

Árið 1947 er gullkista stríðsáranna var tæmd tók við ákveðin óvissa í efnahagsmálum þjóðarinnar þar sem engin ein stofnun var til sem fylgdist með gangi efnahagsmála. Vissu því stjórnvöld og stjórnámálamenn í raun lítið hvert stefndi í þeim eignum. Var því ákveðið að koma á laggirnar nefnd sem tæki að sér að rannsaka hversu slæmt ástandið í raun væri. Nefndin var skipuð fjórum hagfræðingum sem tilnefndir voru af stjórnámálaflokkunum, í henni sátu þeir, Gylfi Þ. Gíslason frá Alþýðuflokknum, Jónas H. Haralz frá Sósíalístaflokknum, Klemens Tryggvason frá Framsóknarflokknum og Ólafur Björnsson frá Sjálfstæðisflokknum. Furðu sætir að ráðamenn hafi ekki leitað til erlendra aðila sem höfðu boðið fram aðstoð við efnahagsstjórnun sbr. Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, Alþjóðabankann eða

⁵⁵ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 160–162

⁵⁶ *Klemensarbók*, bls. 220–221 og Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 160–162

hlutlausra aðila er skelfileg staða landsins var ljós, frekar en að skipa pólitíska hagfræðinganefnd.⁵⁷

Hagfræðinganefndin svokallaða gaf sér um það bil þrjár vikur til þess að komast að niðurstöðu sem skila átti á borð tólf manna nefndarinnar, hefði nefndin fengið að ráða hefði hún kosið rýmri tíma til rannsóknarinnar, en vegna þrýstings frá ríkisstjórninni og alvarleika ástandsins var ákveðið að tefja ekki málið að óþörfu, voru því þrjár vikur látnar nægja.⁵⁸

Hagfræðinganefndin sýndi fram á með útreikningum að gjaldeyrissjóðir bankanna voru í raun tæmdir í október/nóvember árið áður, 1946 og að stjórnvöld virtust ekki hafa gert sér grein fyrir því. Þá taldi nefndin að mikilvægar nýsköpunarframkvæmdir eins og hafna framkvæmdir úti á landi myndu stöðvast ef ekkert yrði afhafst. Niðurstaða þeirra var sú að lítið sem ekkert skipulag hafi verið á fjárfestingu og engar hömlur á neyslu. Á sama tíma og efnt var til mikilfenglegra nýsköpunarframkvæmda hófu ríki, sveitarfélög og aðrar opinberar stofnanir einnig framkvæmdir. Einstaklingar stóðu einnig fyrir miklum nýbyggingum aðallega á íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu. Afleiðingar þessarar miklu fjárfestingargleði urðu að hamslausu kapphlaupi um vinnuafli og efni, sem leiddu til stöðugar kaupgjaldshækkana sem fóru upp fyrir lágmarkstaxta verkalýðsfélaganna. Samfara þessari þenslu þykir líklegt að afkastarýmrun hafi átt sér stað, aðallega vegna ofþennslunar. Góðærið hérlendis dróg til sín erlent vinnuafli í stórum stíl og voru laun þess að mestu greidd í erlendum gjaldeyri, enn fremur tíðkuðust yfirborganir og ótakmarkaðar bögglassendingar til útlanda.

Aðalorsök hinnar gengdarlausu notkunar á gjaldeyri, taldi hagfræðinganefndin vera rangt gengi krónunar. Þá taldi nefndin að kaupmáttur ráðstöfunartekna væri allt of hár sem gerðu það að verkum að vörur sem voru keyptar til landsins hafi verið mun ódýrari en eðlilegt gæti talist og þar af leiðand gat almenningur veitt sér mun meira af þeim heldur en ef eðlilegt bil væri milli tekna og gengis. Þá sögðu þeir jafnframt að engin líkindi væru á að almenningur eða fyrirtæki skiluðu bönkunum erlendum gjaldeyri sem þeir hefðu komist yfir ótilneyddir.⁵⁹

Í kjölfar rangrar gengisskráningar sem gerði það að verkum að hægt var að kaupa ódýran gjaldeyri fyrir krónur varð mikill fjárflótti, þar sem menn reyndu að koma fé sínu undan til persónulegra þarfa. Eins taldi nefndin að takmarka þyrfti gjafabögglassendingar sem leyfðar höfðu verið þar sem þær kostuðu mikinn erlendan gjaldeyri, auk þess var þessi aðferð notuð til að koma fé undan til útlanda.⁶⁰ Gjafaböggla var sendingaform sem var mikið notað

⁵⁷ *Álit hagfræðinganefndar*, bls. 1–2 og Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 168

⁵⁸ *Álit hagfræðinganefndar*, bls. 1–2 og Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 168

⁵⁹ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 168–171

⁶⁰ *Álit hagfræðinganefndar*, bls. 69–70

á þessum tíma til þess að senda gjafir og önnur verðmæti milli landa. Talið var að þetta form hafi verið notað skipulega til að koma verðmætum undan til útlanda, annað hvort í beinhörðum gjaldeyri eða með því að senda dýrar munaðarvörur sem keyptar hefðu verið hérlandis.

3.4 Þáttur einkaaðila

Vegna hins meinta fjárflóttu var ákveðið að koma á nefnd sem skipuð yrði til að rannsaka málið og koma með tillögur til úrbóta. Þessi nefnd átti að starfa í samvinnu við þann aðila sem kæmi til með að fara með framkvæmd fyrirhugaðar eignakönnunar sem þá var í umræðunni. Þá var ákveðið varðandi gjafabögglasendinganna sem tíðkast höfðu á eftirstríðsárunum, að takmarka þær að því leiti, að tryggja þurfti að um raunverulegar gjafasendingar væri að ræða og að binda leyfið við hámarksupphæð.

Hagfræðingarnir vildu láta taka vísitöluna úr sambandi og lögbinda verðstöðvun. Þetta vildu þeir gera vegna þess að þeir töldu að skipting stríðsgróðans hafi verið mjög ójöfn. Ljóst var að almenningur og fyrirtæki höfðu haft mjög ólíka aðstöðu til að hagnast á veru hersins hérlandis, til dæmis var mun minna um framkvæmdir á vegum hersins utan þéttbýlissvæðisins á suð-vestur horninu. Þetta leiddi til þess að keppst var um vinnuálf á Reykjarvíkursvæðinu og tíðkuðust þar yfirborgarnir, en flatir taxtar verkalýsfélaganna úti á landi. Til þess að tryggja að þær framkvæmdir sem ráðist hafði verið í næðu fram að ganga var ljóst að landsmenn þurftu að taka á sig þungar byrðar. Þeir aðilar sem tækju á sig mestar byrgðarnar væru þeir sem meira hefðu á milli handanna. Hvað hina efnaminni varðaði, átti að koma til móts við þá með ákveðnum álagningarlækkunum á innfluttar vörur ásamt innlendum iðnaðarvörum og þjónustu. Ekki var talið hægt að framkvæma þessar ráðstafanir nema að grípa til sérstakra hliðarráðstafanna til þess að tryggja eins og hægt væri að byrgðarnar legðust sem sanngjarnast á þjóðfélagið, ráðið til þess var að mati nefndarinnar; allsherjar eignakönnun, álagning eignaskatts, stóraukið eftirlit með skattframtölum, endurbætt skattlöggjöf og endurbætt innflutningsverslun, auk sérstakra ráðstafana gegn fjárflóttu.⁶¹

Talið er mjög líklegt að gjafabögglafrýrkomulagið hafi verið gróflega misnotað á eftirstríðsárunum til þess að koma fé úr landi. Samkvæmt fyrirbyggjandi tölum var árið 1946 tala slíkra böggla um 30.000 en árið áður höfðu verið sendir út 13.600 bögglar, sem er aukning um meira en 100%. Vitað er að um 20.000 af þessum böggjum fóru til Danmerkur, restin fór til Bretlands, Færeyja og Noregs. Ekki er vitað með vissu hversu margir af þessum

⁶¹ Jakob F. Ásgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 175–176

pökkum voru í raun gjafaböggjar, hverju sem því líður var hérna um að ræða innfluttar vörur sem keyptar voru hérlendis með krónum á allt of háu gengi og um mikið gjaldeyrismál að ræða. Innihaldið var oftast en ekki aðkeypt vara og var langmest flutt út af tóbaki og vefnaðarvöru. Þá áætlaði hagfræðinganefndin að ef $\frac{3}{4}$ böggjana væru ekki gjafasendingar og meðalverð þeirra væri um 200 kr. Þá þýddi það að um 4 $\frac{1}{2}$ milj.kr. hafi verið komið undan á þennan hátt árið 1946. Erlent vinnuafli sem hingað kom eftir stríð fékk það sem afgang var af vinnulaunum sínum, yfirfært í verðmeiri gjaldeyri heimalands síns. Gjalddeyrisleifi til erlends vinnuafli námu 5,1 milj.kr. árið 1945, og varð sjálfsagt mun hærra árið 1946 ef miðað er út frá stöðu efnahagsmála.⁶²

Innflytjendur og aðrir einstaklingar sem höfðu erlend viðskiptasambönd gátu þrátt fyrir gjalddeyriseftirlitið, komið fé sínu undan í stórum stíl. Þetta var aðallega gert á tvo vegu, annað hvort með því að skila ekki erlendum umboðslaunatekjum til bankanna eða með því að skrá vörur og þjónustu erlendis frá sem fært var á sölureikninga viðskiptavina, á mun herra verði en raunin var.⁶³

Innflutningsfyrirtækin voru í mjög góðri aðstöðu til þess að koma undan miklum fjármunum, vegna viðskiptasambanda erlendis, væri vilji til þess. En skattsvikin gátu lýst sér þannig að uppgefin velta var talin minni en hún raunverulega var, eða að uppgefið innkaupsverð var hærra en rétt var, eins var hægt að svindla á birgðastöðu fyrirtækjanna með því að birgðir væru vanmetnar og ýmis kostnaður ofmetinn eða óskyldur kostnaður færður á fyrirtækið og þannig sýnt fram á lélegri afkomu. Mun auðveldara var þó að hafa umsjón með sjávarútvegi og landbúnaði fremur en verslun, iðnrekstri og þjónustustörfum. Vegna þess að hægt var að bera saman útflutnings magnið saman við skil á gjaldeyri til bankanna, þó var hægt að færa ýmsan auka kostnað til, til þess að sýna verri afkomu. Mestu undanskotin voru talin eiga sér stað í þjónustu og innflutnings rekstri og var greinilegt að þar var mest um að framtöl væru ekki sem skyldi. Einnig var hægt að koma undan fjármunum og eignum með handahafsbréfum og ýmsum verðbréfum. Gerðar voru mun strangari kröfur um betri og öflugri bókhaldsreglur svo sem útgáfu reikninga, kvittanir í tvíriti og fleira í þeim dúr.⁶⁴

Ljóst er að þeir aðilar sem fóru þessar leiðir voru óhultir og öryggir með fé sitt þegar því hafði verið komið undan og fært yfir í gjaldeyri. Ekki aðeins voru þeir lausir við óttann um yfirvofandi gengisfellingu heldur komust þeir með þessum hætti líka undan lögbundnum skattgreiðslum. Þá skal taka fram að meðan á stríðinu stóð var ekkert eftirlit með

⁶² *Álit hagfræðinganefndar*, bls. 16–17

⁶³ *Álit hagfræðinganefndar*, bls. 17

⁶⁴ *Álit hagfræðinganefndar*, bls. 96–97

gjalddeyrisbraski svo almenningur gat í raun farið sínar eigin leiðir oftast en ekki með hjálp setuliðsins sem hér var. Fjárflótti er vandamál sem ávallt verður til staðar sérstaklega í ríkjum þar sem efnahagslegur óstöðugleiki er ríkjandi og veikur gjaldmiðill, en erfitt er að koma algerlega í veg fyrir að fé komist undan á fölskum forsendum.

Þáttur einkaaðila í stríðsgróðamálinu var eitt alvarlegasta og erfiðasta mál stjórnvalda á eftirstríðsárunum. Þar sem í sumum tilfellum var talið háum upphæðum hafi verið komið undan. Hér er átt við meint undanskot almennings og einkaaðila á skattskyldum tekjum og eignum, sem þeim áskotnuðust á stríðsárunum. Komið hafði í ljós í nágrannalöndum okkar að þeir höfðu glímt við svipað vandamál. Erfitt gæti reynst að færa sönnur á undanskot ef verðmætunum hafi þegar verið komið undan með því að flytja þau úr landi eða með svokölluðum gjafagjöfningum. Eins var um gjalddeyrisbrask að ræða þar sem aðilar stunduðu það að kaupa gjalddeyri án aðkomu bankanna. Erfitt var að geta sér til um umfang málsins og einnig vandséð hvernig nálgast ætti málið þannig að ríkið fengi sinn hlut eins og lög gerðu ráð fyrir. Einnig ríkti mikið jafnvægisleysi í greiðsluviðskiptum við útlönd, sem jafnframt var talin helsta undirrot fjárflóttans.⁶⁵

Það liggur fyrir að um helmingur stríðsgróðans fór í nýsköpunarframkvæmdir og aðrar aðgerðir þeim tengdar. Ásamt því fór stór hluti í inn- og útflutning. Þrátt fyrir að miklum upphæðum hafi verið varið í þessar aðgerðir er ljóst að einhver hluti af gróðanum ætti að standa eftir. Eitt er víst að stjórnin sem tók við af nýsköpunarstjórninni hefði getað tekið við blómlegra búi ef fyrri stjórnvöld hefðu fylgst betur með þróun mála.

Þar sem skattsvik og fjárflótti virtist vera ein af helstu orsökum gjalddeyrisþurrðarinnar sáu menn ekki annað í stöðunni en að ráðast í að framkvæma hina svokölluðu eignakönnun sem hagfræðinganefndin hafði lagt til. Þá var lagt til að stofnað yrði sérstakt ráð sérfróðra manna sem rannsökuðu þessi málefni til hlítar. Ráðinu var ætlað þar að auki að starfa í náinni samvinnu við þann aðila sem kæmi til með að fara með framkvæmd eignakönnunarinnar.⁶⁶

⁶⁵ *Álit hagfræðinganefnar*, bls. 16–17

⁶⁶ *Álit hagfræðinganefnar*, bls. 69

4. Allsherjar eignakönnun

4.1 Gripið til aðgerða

Þau framleiðslutæki sem keypt voru til landsins fyrir stríðsgróðann reyndust í raun ekki öll sem skyldi. Fjármagnseigendur, þ.e. fyrirtæki og fésýslumenn, festu ekki nægilegt fjármagn í þessum tækjum líkt og stjórnin hafði áætlað. Þar af leiðandi voru stjórnvöld tilneydd til að taka málin í sínar hendur til þess að koma í veg fyrir að nauðsynlegar framkvæmdir, sem sumar hverjar voru þegar hafnar, stöðvuðust ekki vegna fjárskorts. Var ákveðið í því samhengi að skylda þá aðila sem bolmagn höfðu, til að leggja fé í þessar framkvæmdir, sbr. bygging ýmissa mannvirkja, t.d. bygging verkamannabústaða, hafnir, vegi og virkjanir.⁶⁷ Sá hængur var þó á að mjög erfitt var fyrir stjórnvöld að gera sér grein fyrir fjárhagsgetu einstaklinga og fyrirtækja. Einu heimildirnar sem stjórnvöld höfðu voru skattframtöl sem á þessum tíma munu seint teljast til áreiðanlegra heimilda, og líkt og komið hefur fram beittu menn ýmsum brögðum til þess að skjóta undan skatti.

Til þess að komast sem næst að raunverulegri fjárhagsgetu íslensku þjóðarinnar á þessum tímamarki var nauðsynlegt að framkvæma allsherjar eignakönnun sem síðan væri notuð til þess að bera saman við eldri skatta og eignaframtöl. Voru þessar aðgerðir ekki síður taldar nauðsynlegar vegna þess að talið var að stríðsgróðinn og skattsvikin undanfarin ár hefðu verið ein höfuðástæðan fyrir stórauðni félagslegu misrétti og miklum almennum ójöfnuði í efnahagsmálum þjóðarinnar. Nú hafði ný stjórn tekið við völdum og hafði í hyggju að leggja nýjar álögur á almenning og fyrirtæki í landinu, í þeirri viðleitni að bæta afkomuskilyrði þjóðarinnar í náinni framtíð. Talið var óverjandi að leggja á nýja skatta án þess að gera tilraun til þess að sjá hversu miklu hefði í raun verið skotið undan. Talið var að þessum markmiðum væri hægt að ná með allsherjar eignakönnun.⁶⁸

Eignakönnun var ekki ný af nálinni á þessum tíma þar sem bæði Danmörk og Noregur höfðu gripið til þessara aðgerða þar sem þar þótti víst að verulegt fjármagn hefði farið framhjá skattlögum á stríðsárunum. Þessar aðgerðir nágrannaþjóða okkar hafa því eflaust ýtt undir hugmynd eignakönnunarinnar þegar hún kom fyrst fram. Talið var að afleiðingar skattsvika almennings hefðu í för með sér truflandi áhrif á þróun atvinnu- og fjármálalífs landsins.⁶⁹ Ekki verður séð í gögnum frá þessum tíma að stjórnvöld hafi leitað ráða hjá nágrannalöndunum sem þegar höfðu gengið í gegnum eignakönnun, eftir á að hyggja hefði

⁶⁷ Dagur, „Ekkert skipulag á fjárfestingunni – engar hömlur á neyslu“, bls. 3

⁶⁸ *Álit hagfræðinganeftdar*, bls. 85

⁶⁹ Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 172–173

það sennilega verið skynsamlegt og þannig hægt að komast hjá þeim mistökum sem urðu, sérstaklega á framkvæmdinni.

Lagt var af stað með tvenns konar markmið, þ.e. að sýna fram á raunverulega eign sérhvers skattgreiðanda og um leið kanna hvort um skattsvik að hálfu hans hafi verið að ræða á undanförunum árum. Könnun eins og þessi er þó ýmsum takmörkum háð og að framkvæma hana reyndist hægara sagt en gert, sérstaklega hvað varðar ætluð skattsvik. Þrátt fyrir það var hún ekki talin óframkvæmaleg. Hagfræðinganefndin taldi jafnframt mjög mikilvægt að ef ráðist yrði í slíka könnun yrði að framkvæma hana með mjög stuttum fyrirvara svo ekki gæfist tóm til þess að grípa til ráðstafana til að koma enn meira fjármagni undan.⁷⁰

4.2 Eignakönnunin 1947

Í raun var það hagfræðinganefnd ríkisstjórnarinnar sem kom fram með tillögu um eignakönnun meðal þjóðarinnar. Til þess að komast að raunverulegri fjárhagsgetu þjóðarinnar töldu þeir að einstaklingar sem og fyrirtæki myndu á tilteknum degi telja fram allar sínar eignir og skuldir. Eignum félaga skyldi skipt á eigendur þeirra svo þær væru ekki tvítaldar. Varðandi skuldir, þá mátti einungis draga þær frá eignum ef skuldareiganda var getið, eða um handhafaskuldabréf væri að ræða, þ.e. nafn þess sem bréfin keypti. Að lokum var þess svo krafist að hægt væri að sanna að framtölin væru rétt.⁷¹

Vert er að taka fram að við stjórnarmyndunarviðræður í febrúar árið 1947 settu allir stjórnarmálaflokkarnir fyrir utan Sjálfstæðisflokkinn fram kröfu um eignakönnun. Sjálfstæðisflokkurinn varð að samþykka þessa kröfu samstarfsflokka til þess að eiga sæti í ríkisstjórn.⁷²

Umræðan um eignakönnunina var bæði skrautleg og óvægin og voru mörg hörð orð látin falla sérstaklega um framkvæmd hennar. Er viðræður hófust um stjórnarmyndun undir forystu Stefáns Jóhanns Stefánssonar var það eitt af fyrstu málunum sem samstaða náðist um, og var ákveðið að semja frumvarp til laga um eignakönnun. Þá var einnig ákveðið að grípa til aðgerða til þess að koma böndum á skattsvik sem talin voru umtalsverð á þessum tíma. Helsta ágreiningsmálið var hvernig ætti að skattleggja þessi áætluðu undanskot. Tillaga kom fram um að skattleggja þetta fé eins og aðrar tekjur og þannig láta það falla undir gildandi skattalög. Sjálfstæðismenn voru þessu ósammála og vildu alls ekki láta það falla undir gildandi skattlög. Niðurstaðan varð sú að gefin yrðu út sérstök 25 ára ríkisskuldabréf sem

⁷⁰ Álit hagfræðinganefndar, bls. 85

⁷¹ Álit hagfræðinganefndar, bls. 85–86

⁷² Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 250–252

yrðu til sölu áður en eignakönnunin færi fram og kæmi það fé sem varið væri til kaupa á þessum bréfum, ekki til skattlagningar, þó svo að það hefði verið dregið undan skatti á sínum tíma. Með þessu náðist samkomulag milli þeirra flokka sem stóðu að stjórn Stefáns.⁷³

Eitt fyrsta verk nýju stjórnarinnar var að fela þeim Pétri Magnússyni alþingismanni og fyrirv. fjármálaráðherra, Sigtryggi Klemenzsyni stjórnarráðsfulltrúa og Þórði Eyjólfsyni hæstaréttadómara að semja og leggja fram frumvarp um eignakönnunina. Var það lagt fyrir Alþingi 19.maí 1947. Lögin kváðu svo á að ríkisskuldabréf skyldu vera til sölu fyrir almenning frá 1.júlí til 15.ágúst það ár. Landsbankanum var ætlað að sjá um sölu þeirra. Varðandi þær eignir sem skotið var undan fyrir 1. Janúar 1940 voru lagaðr til eftirfarandi reglur. Þeir aðilar sem skotið höfðu undan 25 þúsund krónum eða minna fyrir 1.janúar 1940, þ.e. áður en stríðsgróðinn og verðbólgan komu til sögunnar fengu að halda eignum sínum óskertum, þurftu ekki að greiða sekt eða skatt. Talið var að í þessum hóp væri aðallega gamalt fólk sem tekist hefði að öngla saman þessum fjármunum á langri og oftar en ekki erfiðri ævi, auk þess hefði það mátt þola ýmislegt misjafnt og þess vegna ætti ekki að refsast því. Það sem fór umfram 25 þúsund krónur var greiddur skattur af samkvæmt gildandi skattlögum, en án sektar.⁷⁴

Varðandi eignir og undanskot eftir 1. Janúar 1940, lagði nefndin til að það sem menn höfðu eignast eftir 1.janúar 1940 gildi það að af fyrstu 15 þúsundunum þurfti ekki að greiða en hóflegur stighækkandi skattur var lagður á undanskot upp að 45 þúsund krónum, 5% af 15-25 þúsund krónum, 10% af 25-30 þúsund krónum og 15% af 30-45 þúsund krónum. Þeir sem meira höfðu skotið undan þurftu að borga fullan skatt samkvæmt skattstiganum í gildandi tekjuskattslögum eða kaupa ríkisskuldabréf sem gefa átti út samkvæmt eignakönnunarlögunum með aðeins 1% vöxtum á ári. Fyrir ríkisskuldabréfin átti að greiða með undanskotsfé eða verðbréfum með 4-5% vöxtum sem þeir ekki gátu gert grein fyrir í skattframtölum sínum og binda þannig fé sitt til 25 ára. Bréfin voru skattfrjáls allt til ársins 1952 en þá áttu eigendur þeirra að telja þau fram til skattayfirvalda og var heimilt að skrá þau ef þeir vildu halda vöxtunum á bréfunum. Ef ekki var fé þeirra bundið næstu 20 árin vaxtarlaust. Um vörubirgðir og annað í þeim dúr giltu sérstakar rannsóknar reglur og mátti leita að þeim hvar sem var án fyrirvara eða dómsúrskurðar. Húseignir gengdu öðru máli þar sem þeim var ekki hægt að skjóta undan eins og peningum eða verðbréfum eins og gefur að skilja, þær þurftu oftast að meta, þá gjarnan út frá byggingarstigi og fleiri þáttum. Ef menn létu

⁷³ Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 173

⁷⁴ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 453–454 og Alþingi, „Frumvarp til laga um eignakönnun, 66.löggjafarþing“.

sér ekki segjast og gerðust áfram sekir um undanskot frá skatti var lagt til að hægt væri að sekta þá um allt að 200 þúsund krónur sem þóttu miklir peningar á þeim tíma og þykja miklir enn í dag.⁷⁵

Ríkisskuldabréfin sem til sölu voru, komu í tveimur verðflokkum, þ.e. 5000 kr. og 1000 kr. og voru vextirnir af þeim 1% á ári.⁷⁶

Innan Framsóknarflokksins urðu miklar deilur um efni frumvarpsins, en er eignakönnunarfrumvarpið var samþykkt, nánast óbreytt, létu þrír þingmenn flokksins sérstaklega í sér heyra. Páll Zóphoníasson var harðorðastur í gagnrýni sinni og lét þau orð falla hvort ekki væri rétt að skoða frumvarpið nánar og í framhaldinu kalla það frumvarp um lögleg skattsvik fremur en eignakönnun. Hermann Jónasson barðist fyrir því að málið yrði leyst á annan hátt en samið hafði verið um milli stjórnarflokkanna, ekki er líklegt að það hefði gengið eftir þar sem það hefði að öllum líkindum kostað stjórnarslit þar sem þegar var samstaða um málið í ríkisstjórn. Skúli Guðmundsson reyndi að ná fram breytingartillögu en hún var felld. Svo fór við lokaafgreiðslu málsins á Alþingi að þeir Hermann og Skúli sátu hjá en Páll greiddi einn atkvæði á móti frumvarpinu. Eysteinn Jónsson taldi frumvarpið vera til stórkostlegra bóta frá því sem þá var, en taldi jafnframt að hægt hefði verið að gera betur ef vilji hefði verið fyrir hendi.⁷⁷

Ein helsta gagnrýni stjórnarandstöðunnar, sósíalista, laut að væntanlegri framkvæmd og tímasetningu könnunnarinnar og var henni helst fundið til foráttu að hátt í þrjú mánuðir hefðu liðið frá því að eignakönnunin var ákveðin af stjórnarflokkunum og þangað til að frumvarp um könnunnina var lagt fram á Alþingi. Í millitíðinni, vildi stjórnarandstaðan meina að mikil umræða hefði skapast í þjóðfélaginu um væntanlega könnun, sem hefði orðið til þess að þeir sem óhreint mjöl höfðu í pokahorninu hefðu haft nægan tíma til þess að koma peningum og öðrum verðmætum undan.

Við umræðurnar á Alþingi kom fram að sósíalistar töldu augljóst að með því að draga frumvarpið og málsmeðferð væri ætlunin að hlífa stórsvikurum og bröskurum, og í stað þess að draga þá til ábyrgðar fyrir sínar misgjörðir stæði til að bjóða þeim að kaupa aflátsbréf svipuð þeim sem páfinn hafði selt á miðöldum fyrir hið illa fengna fé.⁷⁸ Eins töldu þeir að hinn langi tími sem liðið hefði frá samþykkt eignakönnunarinnar þar til frumvarp var lagt fram hefði það skapað mikla ringulreið sem og umtal í þjóðfélaginu meðal almennings. Ekki

⁷⁵ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 253–254

⁷⁶ Þjóðviljinn, „Auglýsing um útboð á ríkisskuldabréfum“, bls. 3

⁷⁷ Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 173–174 og Alþingi, „Frumvarp til laga um eignakönnun, 66.löggjafarþing“.

⁷⁸ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 253–254

verður hjá því komist að draga þá ályktun af þessari töf, að málið hafi verið tafið að undirlægi ákveðinna afla í þjóðfélaginu sem höfðu miklu að tapa, samanber andstöðu Sjálfstæðismanna við málið í stjórnarmyndunnarviðræðunum.⁷⁹

Brynjólfur Bjarnason frá Sósílistaflokknum kom m.a. fram með minnihlutaálit þar sem hann gagnrýndi frumvarpið harðlega og sagði það í raun vera sniðið að þörfum þeirra sem mestu höfðu stungið undan og höfðu aðstöðu til þess að fela þær eignir og fjármuni. Þá sagði hann að þeir aðilar sem ættu innistæður í bönkum væru þeir sem mest myndu finna fyrir könnuninni, vildi hann af þessum sökum taka málið af dagskrá Alþingis.⁸⁰

Í almennum umræðunum um málið komu mjög vel fram tvenn andstæð sjónarmið. Annars vegar voru það þeir sem vildu nota eignakönnunina til hegningar þeim sem gerst höfðu brotlegir við skattalög, sbr. ummæli sósíalista, svo aðrir sem vildu gefa þeim tækifæri til að koma hreint fram og koma sínum málum í réttan farveg sbr. málflutning sjálfstæðismanna. Þá kom harkalegasta gagnrýni frá stjórnarþingmanninum Gylfa Þ. Gíslasyni sem sæti hafði átt í hagfræðinganeftinni sem m.a. hafði lagt eignakönnunina til. Gylfi lagði áherslu á að mikilvægast væri að hans mati að rannsaka fjárhag fólks svo komast mætti að því hvar ná mætti í fjármagn til nýsköpunar, og um leið uppræta skattsvik. Gagnrýni hans beindist fyrst og fremst að því að honum sýndist öll áherslan vera í þá átt að gefa skattsvikum færi á því að koma hreint fram, sérstaklega með útgáfu ríkisskuldabréfa sem hægt væri að greiða fyrir með illa fengnu fé, sem leiddi til þess að hann sat hjá við atkvæðagreiðsluna um málið.⁸¹

4.3 Framkvæmd eignakönnunarinnar

Er frumvarp um eignakönnunina hafði verið samþykkt og sett í lög var ákveðið að einhvertíma á tímabilinu frá 1. september til 31. desember árið 1947, skyldi fjármálaráðherra ákveða framtalsdag. Þann dag væri öllum einstaklingum, fyrirtækjum, stofnunum og félögum gert að telja fram eignir sínar, skuldir og tekjur, jafnframt bar þeim að tilgreina allar eignabreytingar, stórar sem smáar það er allt sem þeir höfðu eignast eða selt. Telja skyldi fram fyrir tímabilið frá 1. janúar 1947 til framtalsdags. Þetta átti við um alla, líka þau félög og einstaklinga sem ekki greiddu skatta. Þó voru nokkrar undantekningar gerðar, s.s. forsetinn, ríkisstofnanir, sveitarfélög og stofnanir þeirra.

Þetta fyrirkomulag var ákveðið svo yfirvöld gætu borið saman stöðu framteljenda á framtalsdegi við skattskýrslur þeirra eftir 1. janúar 1940, þar með væri hægt að finna þá sem

⁷⁹ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 253–254

⁸⁰ Brynjólfur Bjarnason, *Alþingi*, „1977. Nefndarálit um frv. eignakönnunar“.

⁸¹ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 254

auðgast hefðu óeðlilega og hugsanlega svikið undan skatti. Samhliða þessu var ákveðið að innkalla alla peningaseðla í umferð og skipta þeim fyrir nýja sem prentaðir höfðu verið í staðinn, en óvenju mikið peningamagn þótti vera í umferð, sem er talið eitt öruggasta merkið um svarta atvinnustarfsemi. Þá var öllum þeim sem áttu innistæður í fjármálastofnunun gert að staðfesta eignarhald sitt hjá viðkomandi stofnun með því að sýna persónuskilríki. Eins bar að tilkynna öll handhafaverðbréf til sérstakrar skráningar, auk erlendra bréfa sem voru í eign landsmanna.

Varðandi framkvæmd eignakönnunarinnar bar fjármálaráðherra, Jóhanni Þ. Jósefssyni að skipa þriggja manna framtalsnefnd sem njóta átti aðstoðar skattayfirvalda og fjármálastofnanna. Var þeim m.a. skylt að veita nefndinni allar þær upplýsingar sem þá vanhagaði um. Eignakönnunarskýrslan átti svo að vera hluti af skattframtali ársins 1948.⁸²

Lögin um eignakönnunina voru samþykkt á Alþingi 24.maí 1947 og skiptust þau í sex kafla og 50 greinar. Í ágúst sama ár skipaði fjármálaráðherra framtalsnefnd eins og komið var inn á hér að framan. Í henni sátu þeir Hörður Þórðarson lögfræðingur og skrifstofustjóri, var hann jafnframt formaður nefndarinnar, Ingimar Jónsson skólastjóri og Kristinn Guðmundsson skattstjóri á Akureyri. Nefndin hóf þegar undirbúning, og 14. desember 1947 hélt formaður hennar langa ræðu í Ríkisútvarpinu þar sem íslenska þjóðin var frædd um það sem koma skyldi. Fjármálaráðherra ákvað að eignakönnunin yrði framkvæmd á gamlársdag árið 1947, og að samtímis færi fram innköllun seðla og nýir fóru í umferð. Könnunin tók sums staðar langan tíma og hafði fólk frest til 1.mars til að gefa staðfestar yfirlýsingar í fjármálastofnunum um innistæður sínar í bönkum, sparisjóðum og innlánsdeildum samvinnufélaga.⁸³

4.4 Niðurstöður eignakönnunarinnar

Það tók stjórnvöld langan tíma að vinna úr framtölunum og lágu endanlegar niðurstöður eignakönnunarinnar ekki fyrir, fyrr en vorið 1950. Kváðu þær á að eignir skattskyldra aðila í ársbyrjun 1947 hafi verið 708,7 milj.kr. en 1177,4 milj.kr. samkvæmt eignakönnuninni í árslok, mismunur upp á 66,13% sem verður að teljast mikið. Tekjur ríkissjóðs af vantöldum eignum sem fram komu við vinnslu á eignakönnunni, svokallaður eignakönnunarskattur nam þó samt ekki nema 11,3 milj.kr. og einungis seldust ríkisskuldabréf fyrir 9,4 milj.kr. Þannig að líklegt verður að telja að miklum hluta þess fjármagns sem talið er að skotið hafi verið undan skatti hafi verið komið undan, með málamyndagjörningum, eða umbreytt í gjaldeyri eða hreinlega flutt úr landi í formi gjafaböggla. Samkvæmt þessu er greinilegt að þrátt fyrir

⁸² Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 250–252

⁸³ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 254–255

ýmsa annmarka á framkvæmd könnunarinnar var full ástæða fyrir stjórnvöld að láta framkvæma hana, þó ekki væri til annars en að sýna fram á raunverulega eignastöðu þjóðarinnar.

Hvað seðlaskiptin varðar þá vantaði um 3,2 milj.kr. til að þeir seðlar kæmu fram sem áttu að vera í umferð. Hvað varð um þá seðla er óvíst, en þessir fjármunir voru þar með glataðir þar sem þeir urðu verðlausir. Sennilegt er að hluti þessara seðla hafi verið geymdur á vísu stöðum sem seinna hafi gleymst og því ekki verið framvísað. Kostnaður eignakönnunarinnar nam um 5% af þeirri upphæð sem kom inn fyrir seld ríkisskuldabréf og greiddan skatt. Þá stóðu innistæður í bankastofnunum sem ekki höfðu verið tilkynntar í 360 þúsund krónum.⁸⁴

Miðað við þær upplýsingar sem fengust með eignakönnunni sem og áliti hagfræðinganevndarinnar, var ljóst að staða þjóðarbúsins var ekki góð í efnahagslegu tilliti. Ekki aðeins var framtíðin í óvissu heldur höfðu ríkisútgjöld vaxið mjög mikið á árunum á undan sem gerði ríkisbúskapinn erfiðari. Sem dæmi að þá höfðu sum útgjöld ríkisins sexfaldast á þessu tímabili, útgöld á borð við Alþingi, dómgæslu, lögreglu og til æðstu stjórnar landsins, fimm til sexfölduðust.⁸⁵ Það sem þó kom mest á óvart var hinn gífurlegi fjárflótti sem menn höfðu stundað í miklu mæli og hafði í kjölfarið veruleg áhrif á stöðu þjóðarbúsins.

Í kjölfar eignakönnunarinnar var ákveðið að grípa til strangra viðurlaga gagnvart þeim aðilum sem gerst höfðu brotlegir í þessum efnu. Nefndin sem fór með framkvæmd könnunarinnar vildi refsar fyrir jafnvel hinar minnstu yfirsjónir og smávægileg brot, og lagði m.a. til fangelsisvist sem refsingu fyrir alvarlegustu brotin. Nefndin lagði einnig fram tillögur er höfðu það að markmiði að koma í veg fyrir að eignum væri dreift með málamyndagjörningum eins og gjöfum og þvílíku og taldi að takmarka ætti gjafir við ákveðna upphæð og jafnvel banna þær um tíma. Eins var talin ástæða til þess að grípa til ráðstafana er koma ættu í veg fyrir að menn fjárfestu í ýmsum munaðravörum sem auðvelt væri að dulbúa í formi gjafa, t.d. skartgripa og fatnað svo fátt eitt sé nefnt.⁸⁶ Það að opinber nefnd eða stofnun geri það að tillögu sinni að ríkið setji reglur um hvað almenningi er leyft að eyða tekjum sínum og eignum í, vekur furðu í dag. Finnst mér því að hér sé gerð tillaga um að seilast ansi langt inn á friðhelgi einkalífsins og í dag þætti svona tillöguflutningur stór furðulegur. Sýnir

⁸⁴ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 254–256

⁸⁵ Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands*, bls. 762

⁸⁶ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 177–178

Þetta því hversu langt stjórnvöld voru tilbúin að ganga til þess að fyrirbyggja undanskot frá opinberum gjöldum á þessum tíma.

Er helstu niðurstöður könnunnarinnar lágu fyrir var ákveðið að setja löggjöf til þess að skerpa á ákveðnum atriðum og reyna þannig að koma í veg fyrir að ástand líkt og það sem hér var reynt að taka á skapaðist aftur. Í framhaldinu var ákveðið að taka á eftirfarandi þáttum með lagasetningu.

1. Háan og stighækkandi skatt á þau skattsvik sem komu í ljós.
2. Háan og stighækkandi eignaskatt á allar eignir sem væru umfram t.d. 75.000 kr.
3. Stighækkandi skyldulán á allar eignir umfram 15-20.000 kr. fyrir utan fasteignir.
4. Stighækkandi skatt á verðhækkun fasteigna.⁸⁷

Ennfremur átti að koma til sérstakara og öflugra ráðstafana til að reyna að girða fyrir skattsvik. Aðalatriðið að mati nefndarinnar í því efni var að herða viðurlög við undanskotum og lagði til eins og komið hefur fram fangelsisvist þar sem talið var að það gæti verið fyrirbyggjandi og hrætt menn frá stórfelldum skattsvikum.⁸⁸

Hagfræðingarnir fjórir sem tóku að sér að rannsaka efnahagsmál þjóðarinnar og hinn eiginlega stríðsgróða, töldu nauðsynlegt að ríkið tæki allar fjárfestingar landsins í sínar hendur til að tryggja að þær framkvæmdir sem nauðsynlegastar væru á hverjum tíma gengju fyrir og að ekki væri ráðist í of miklar framkvæmdir á sama tíma. Töldu þeir að þessar aðgerðir kæmu í veg fyrir ringulreið á fjárfestingar- og vinnumarkaði, auk óheilbrigðrar samkeppni í atvinnumálaum. Þá töldu þeir vegna skorts á heildarsýn efnahagsmála að komið yrði á fót sérstöku fjárhagsráði sem tæki að sér verkefni hins opinbera auk þess sem það hefði full yfirráð yfir gjaldeyris- og fjárfestingarmálum þjóðarinnar. Jafnframt þurfti að gera breytingar á innanríkisversluninni þar sem hægt væri að koma í veg fyrir fjárflotta, skattsvik og verðlagsbrot.

Samkvæmt hagfræðinganeftinni var um þrjár leiðir að ræða hvað innanríkisverslunina varðaði. Í fyrsta lagi var það að auka hlutdeild neytendahreyfingarinnar, væntanlega með öflugra neytenda starfi. Í öðru lagi að flytja verslunina í hendur færri manna, t.d. með því að ákveða tölu innflytjenda í hverjum vöruflokki, sem svo væri undir stöðugu og miklu eftirliti ríkisins. Í þriðja lagi að hið opinbera tæki allan eða verulegan hluta

⁸⁷ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 177–178

⁸⁸ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 177–178

innflutningsins í sínar eigin hendur, en með því var talið að hættan á stórlegum tilraunum til lagabrota mundi stórminnka.⁸⁹

Sjálfstæðismenn reiddust þessum atriðum varðandi ríkisafskipti af versluninni, í áliti nefndarinnar, sérstaklega Ólafur Thors. Enda hafa sjálfstæðismenn alla tíð sótt mikinn stuðning til verslunarmanna. Tillögur nefndarinnar voru í raun staðfesting á þeirri gagnrýni sem Framsóknarflokkurinn hafði ætíð haldið fram í valdatíð nýsköpunarstjórnarinnar þ.e. að skipulagsleysi og frjálstræði í fjárfestingamálum hafi í raun verið megin orsök þess að stríðsgróðinn hafi klárast á aðeins tveimur árum. Nýsköpunarstjórnin hafi ekki litið á gróðan sem stundargróða og þar með ekki séð að framundan blasti við mikið fjárhagslegt tjón, jafnvel uppgjöf ef ekkert væri að gert.

Í staðinn fyrir bjartsýni sem einkennt hafði nýsköpunarárin tók nú við erfitt tímabil sem einkenndist af svartsýni og miklum drunga sem lagðist yfir íslenskt efnahagslíf sem enn á ný var fjötrað í harðvítug höft og upp úr því tók við blómaskeið ríkisafskipta og pólitískara úthlutanna á efnahagslegum gæðum í formi Fjárhagsráðsins sem tók hér öll völd, stóð það tímabil frá 1947-1950.⁹⁰ Eins setti stórt strik í reikninginn að þjóðin fór að finna mun meira fyrir versnandi viðskiptakjörum sem og markaðserfiðleikum á okkar helstu mörkuðum. Öll þessi atriði gerðu það að verkum að staða þjóðarbúsins varð enn verri, og til að bæta gráu ofan á svart var stríðsgróðinn uppurinn.

Vert er að taka fram að Sjálfstæðisflokkurinn stjórnaði fjármálum þjóðarinnar frá 1939 og viðskiptamálum frá 1942, ef undanskilinn er tími utanþingsstjórnarinnar. Er harðna tók á dalnum og útséð að allir þegnar þjóðfélagsis þurftu að færa fórnir til þess að rétta þjóðarskútuna við, var það líka skoðun flokksins og alveg sérstaklega formannsins, Ólafs Thors. Það var engu líkara en flokkurinn hefði tekið stakkaskiptum þegar hann stóð að lagasetningunni um eignakönnunina, flokkur sem alla tíð hafði staðið með atvinnurekendum og eignamönnum snéri nú blaðinu við og studdi af alefli að stríðsgróða- og stóreignarmenn yrðu sóttir til saka fyrir misgjörðir sínar. Þessi umsnúningur verður að teljast heldur undarlegur og sérstaklega að sjálfur formaðurinn, sem var forsætisráðherra í tíð nýsköpunarstjórnarinnar og þar af leiðandi í raun ábyrgur fyrir því ástandi sem nú blasti við. Við nánari athugun má þó sjá að flokkurinn sá til þess við setningu þessa laga, að þeir sem lögin snertu hefðu um það bil ár til að búa sig undir eignakönnunina, sem gaf þeim nægan tíma til að koma sínu undan.⁹¹

⁸⁹ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 179–180

⁹⁰ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 180 og Þórarinn Þórarinsson, *Sókn og sigrar*, bls. 164

⁹¹ Þjóðviljinn, „Ræða Jónasar Haralz“, bls.3 og bls.7

Í ræðu sem Jónas Harlaz fulltrúi sósíalist í hagfræðinganevndinni hél á fundi æskulýðssamtaka sósíalista fór hann mikinn um þátt Sjálfstæðisflokksins í gróðabralli stríðsáranna og eftirmálum eignakönnunnarinnar. Hann vildi meina að Sjálfstæðisflokkurinn hafi séð til þess að þeir sem studdu hann fengju líka fyrirgreiðslu er stríðsgróða þjóðarinnar var útteilt til fjárfestinga og framkvæmda þó þeir þurftu í raun ekkert á því að halda og væru bæði ríkir og hefðu sjálfir stríðsgróða á bak við sig, til jafns við þá sem þurftu sannarlega á fyrirgreiðslu að halda eins og fátæk sveitafélög út á landi og fleiri aðilar. Hann nefnir að stórútgerðin, sem þó hafi mest grætt á stríðsárunum hafi fengið megnið af peningunum en í dag stand eftir hálfkláruð frystihús út á landi og sagt að engir peningar séu til að klára þau. Jónas fullyrðir í þessari ræðu að þjóðin hafi í stríðslok átt peninga er jafngiltu tífoldum ársútflutningi. Eitthvað er nú holur hljómur í þessum málflutningi Jónasar þar sem sósíalistar voru í stjórn þegar stríðsgróðanum var útteilt og bera þar af leiðandi fulla ábyrgð á því hvernig stríðsgróða þjóðarinnar var ráðstafað til jafns við sjálfstæðismenn. Jónas heldur því einnig fram að sjálfstæðismenn hafa sérstaklega passað upp á stríðsgróðamenn, braskara og aðra eignamenn og hjálpað þeim að koma undan eignum með því að sjá til þess að þeir hefðu 11 mánuði áður en lögin tóku gildi.⁹²

Af lestri blaðgreina frá þessum tíma má draga þá ályktun að almenningur var allt annað en sáttur með þessar aðgerðir stjórnvalda og alveg sérstaklega framkvæmdina þar sem auðmenn og aðrir sem höfðu aðstöðu til fengu rúmlega 11 mánaða fest til þess að koma miljónunum sínum undan könnuninni, er jafnvel gengið svo langt að kalla aðgerðirnar „*Eignarkönnunarhneykslið*“.⁹³ Í blaðgrein í þjóðviljanum frá 3.september 1949 er fjallað um álangningu skattsins á mjög neikvæðum nótum og farið yfir allan ferilinn frá því að ríkisstjórnin gaf út yfirlýsingu í febrúar 1947 þar sem hún ætli að efna til eignarkönnunar, næsta skrefið var frumvarp til laga sem samþykkt var í maí sama ár 1947. Í ágúst sama ár var svo loks skipuð nefnd sem sjá átti um framkvæmd könnunnarinnar, um áramótin 1947/48 hófst könnunin og loks var skatturinn lagður á í ágúst 1949. Sósíalistar sögðu að vankunnátta almennings við að telja fram til skatts, hafi fyrst og fremst verið ástæða þess að þeir voru síðar í kjölfar könnunnarinnar sakaðir um skattsvik, þeir vildu meina að þar sem allt skattaumhverfið var mjög flókið á þessum tímum var það nánast aðeins á færi sérfræðinga að telja rétt fram. Allir sem gátu, sérstaklega þeir sem meira máttu sín reyndu að festa fé sitt þá

⁹² Þjóðviljinn, „Ræða Jónasar Haralz“, bls.3 og bls.7

t.d. í fasteignum, vörulagerum og þess háttar sem varð til þess að fasteignaverð stórhækkaði og lánsfjáarkreppa varð til ofan á allt annað.⁹⁴

Tek ég undir það að þeir sem minna máttu sín fjárhagslega og allur almenningur sem engin tók hafði á því að koma eignum undan fékk í raun enn einn alþýðuskattinn til að greiða í ríkissjóð. Á forsíðum blaða voru ófögur orð látin falla í garð stjórnvalda og aðgerðanna. Eins og fyrr segir var lagt upp með það markmið, að með eignakönnuninni ætti að kanna hvaða aðilar í Þjóðfélaginu væru aflögufærir og hverjir ekki, í framhaldinu að leggja sanngjarnar byrðar á þá sem meira mættu sín, aðila eins og stóreignamenn, útgerðarmenn og aðra slíka. Í reynd kom könnunin þó verst niður á lágtekju fólki sem hvorki hafði kunnáttu, aðstæður eða löngum til þess að fylgja fordæmi gróðarmannana og koma sínu undan. Árið 1949, tveimur árum eftir að könnunin var framkvæmd var eignakönnunarskatturinn lagður á, skapaðist þá víða mjög erfitt ástand fyrir þá sem verst urðu fyrir skattinum þar sem aðstæður þeirra höfðu gjörbreytst frá árinu 1947.⁹⁵

Eignakönnunin hafði einnig aðrar óbeinar afleiðingar þar sem allir þeir sem gátu, reyndu eftir fremsta megni að festa fé sitt, sem í kjölfarið leiddi til lánsfjáarkreppu og þess að verðlag á fasteignum og öðru stór hækkaði.

Til samanburðar skal taka fram að erlendis, þar sem gripið hafði verið til sömu ráðstafana, var eignakönnun framkvæmd án alls fyrirvara samkvæmt Þjóðviljanum. Þar gafst stóreignamönnum og öðrum aðilum ekki ár til þess að koma eignum sínum undan og sleppa þannig að mestu stórslysalaust frá þessum alræmdu könnunum, líkt og gerst hafði hér á landi.⁹⁶

⁹⁴ Þjóðviljinn, „Eignakönnunarhneykslið“, bls. 1

⁹⁵ Þjóðviljinn, „Eignakönnunarhneykslið“, bls. 1

⁹⁶ Þjóðviljinn, „Eignakönnunarhneykslið“, bls. 1

5. Niðurstöður

Það er nokkuð ljóst í ljósi sögunnar og umbrotunum sem fylgdu seinni heimstyrjöldinni á Íslandi, að hin fámenna og um margt vanþróaða og einangraða þjóð sem byggði landið á þessum tímum, var alls ekki undir það búin að vera nánast fyrirvaralaust kippt inn í tuttugust öldina með öllum þeim möguleikum og tækifærum sem skyndilega stóðu öllum til boða. Samfélag sem var borið uppi af einhæfum atvinnuvegum sem voru að mörgu leiti háðir duttlungum náttúrunnar, stóð allt í einu frammi fyrir nánast óendanlegu framboði af atvinnutækifærum sem varð til þess að landlægt atvinnuleysi hvarf nánast sem dögg fyrir sól á mjög skömmum tíma eftir komu hernámsliðsins. Í fyrsta skipti í sögu þjóðarinnar hafði almenningur möguleika á því að vinna sér inn mannsæmandi laun og nota þau til fjárfestinga í íbúðarhúsnæði eða til kaupa á ýmsum munaðavarning sem nú var auðfánlegur.

Í samtölum við fólk sem lifði þessa tíma er gjarnan minnst á það, að í upphafi Bretavinnunnar hafi skipulagið ekki verið uppá marga fiska. Mörg dæmi voru um það að einn og sami maðurinn væri skráður á fleirum en einum stað í Bretavinnu og jafnvel dæmi um að menn væru skráðir til vinnu á 3-4 stöðum. Lítið sem ekkert eftirlit var með þessum þætti að hálfu Breta í upphafi, en þegar leið á réðu þeir Íslendinga til þess að annast fyrir sig verkstjórn og ráðningar, og komu þannig í veg fyrir þetta ástand. Þetta gerði það að verkum að hægt var að vinna sér inn á stuttum tíma það sem áður tók mánuði eða jafnvel ár. Bretarnir borguðu betur en íslenskir atvinnuveitendur svo menn flyktust til vinnu hjá þeim, ekki síst af landsbyggðinni sem bjó á þessum tímum, rétt eins og nú við mjög einhæft atvinnulíf. Þetta gerði það að verkum að mjög mikil eftirpurn varð eftir húsnæði á höfuðborgarsvæðinu með tilheyrandi hækkunum á fasteignum og leiguverði fasteigna. Enda fór svo að hinar hefðbundnu atvinnugreinar þjóðarinnar gátu illa keppt við hernámsliðið um vinnuafli og skóp það margvíselt vandamál, sérstaklega á landsbyggðinni þegar há bjargræðistíminn gekk í garð. Eins og sjá má verður ekki um það deilt að við komu hersins, vænkaðist hagur alls þorra almennings mjög mikið.

Ekki spillti heldur fyrir að á þessum tímum var raungengi krónunnar mjög hátt og hélt áfram að hækka gríðarlega eftir komu hersins og mjög hagstæðra viðskiptasammninga sem fylgdu í kjölfarið. Liðinn var tími hafta og þrenginga sem höfðu einkennt áratuginn á undan. Nú opnuðust allar flóðgáttir innflutnings og landinn hafði aldrei sem fyrr fullar hendur fjár sem hann vildi ólmur koma í lóg, sennilega gerðu menn sér grein fyrir því innst inni að góðærið myndi ekki vara að eilífu. Þessa ályktun dreg ég af þeirri staðreynd að á þessum uppgangstímum fór að bera á verulegum fjárflótta frá landinu, ásamt ýmiskonar undanskotum

frá skatti. Ennfremur var miklu fjármagni eytt í margvíslega munaðarvöru, sem nóg framboð var á. Til makrs um hið góða ástand sem var hér á landi á þessum tímum er straumur erlends vinnuafis til landsins, en það hafði líka í för með sér ákveðin vandamál varðandi gjaldeyrisþurrðina eins og hefur komið fram.

Stríðsgróðinn svokallaði var tvíþættur að mínu mati, í fyrsta lagi var hann var hann afrakstur vinnu þjóðarinnar í þágu setuliðsins er hér dvaldi á stríðsárunum. Skyndileg og mikil vinna stóð nú öllum vinnufærum höndum til boða, sem greitt var fyrir í gjaldeyri. Svo mikil var eftirpurnin eftir vinnuafli að við tóku víxlhækkanir verðlags og launa það sem í dag er kallað verðbólga. Þessi þáttur stríðsgróðans var það sem fyrst og fremst snéri að almenningi og komust margir vel efnaðir frá þessum tíma og lögðu grunn að sínu lífi. Sérstaklega eftir að þjóðstjórnin lét hækka launin í bretavinnunni árið 1942 fóru menn að þéna vel. Hinn þáttur gróðans er það sem snéri að útflutningi og fyrirtækjum landsins, þar má helst þakka hagstæðum viðskiptasammningunum við herveldin sem skópu þjóðinni mikinn auð.

Stríðsgróðinn fólst annars vegar í beinhörðum gjaldeyrisinnistæðum í erlendum bönkum og hinns vegar í miklum og oft varanlegum framkvæmdum sem komu landi og þjóð til góða á árunum eftir stríð. Má þar nefna ýmsar vegaf framkvæmdir, flugvöllinn í Reykjavík, síðar á Miðnesheiði, mannvirki í Hvalfirði og fleira.

Gróðinn var nýttur til fjárfestingar í atvinnuvegum þjóðarinnar, svo sem togurum, fiskiskipum, vinnslustöðvum og ýmsum framkvæmdum. Greinilegt er að lang stæstur hluti hans fór í raun til þjóðarinnar, þó sennilega hefði verið hægt að hafa framkvæmdina betri. Í raun var um tæplega tvöföldun á fiskiskipastól landsmanna að ræað sem skipti sköpum í sókn þjóðarinnar á næstu árum til betri lífskjara. Einhverjar nýsköpunnar framkvæmdir skiluðu ekki þjóðinni þeim ávinningi sem vonast var til. Síldarverksmiðjur sem byggðar voru nýttust ekki sem skyldi, en það var vegna þess að síldveiðar brugðust næsta áratuginn sem hafði í för með sér verulega minni hagvöxt. Frystihúsavæðingin skilaði sínu í þjóðarbúið í formi verðmætari útflutnings. Virkjanir, hafnarmannvirki og vegaf framkvæmdir stuðluðu ekki síður að betra lífi og afkomu þjóðarinnar. Ekki verður hjá því litið að einhver hluti rataði í vasa braskara og hinna svokölluðu stríðsgróðamanna. Svo virðist sem almenningur hafi stundað undanskot frá skatti í nokkru mæli, þ.e. þeir sem höfðu aðstæður til þess. Hluti hans fór einnig í neyslu, þar sem nóg framboð var af munaðavöru sem landsmenn nýttu sér óspart. Eins var hluti af honum sendur erlendis í formi beinhardra peninga eða sem munaðarvara.

Eignakönnunin sýndi það sem raunar flesta hafði grunað, að raunveruleg eign þjóðarinnar var mun meiri en gefið hafði verið upp á almennum skattframtölum og munaði

þar rúmlega 60% sem verður að teljast mjög mikið. Þetta leiddi til þess að hægt var að sækja auknar tekjur í ríkissjóð til þeirra sem vantalið höfðu, sem eflaust hefur komið sér vel á þessum erfiðu tímum. En það virðist fyrst og fremst hafa verið almenningur sem bar hitann og þungann af þessum auknu álögum, ekki virðist hafa gengið eins vel að ná í þá fjármuni sem talið var að fyrirtæki og einstaklingar með sambönd erlendis voru talin hafa komið undan. Þar er ekki síst hinni meingölluðu framkvæmd könnunnarinnar um að kenna.

Áhrifin könnunnarinnar komu helst fram í hækkun á fasteignaverði og lánsfjárburrð svo almenningur virðist bæði hafa hagnast á áhrifunum, þ.e. þeir sem áttu fasteignir og hinir sem ekkert áttu höfðu nú minni möguleika á að kaupa sér húsnæði.

Ef einhvern lærdóm má draga af þessum atburðum stendur upp úr, að mínu mati tvennt og snúa bæði atriðin að framkvæmd stjórnvalda. Í fyrsta lagi er ljóst eftir vinnslu þessarar ritgerðar að mikið skorti á að stjórnvöld hefðu næga yfirsýn yfir fjárfestingarnar og framkvæmdirnar sem tengdust nýsköpunni. Ekki var til á þessum tíma sérhæfð stofnun til þess að fylgjast með helstu hagvísum í þjóðarbúskap landsmanna. Ríkisvaldið virðist ekki hafa gert sér grein fyrir því að jafnframt eigin fjárfestingum, var mikið um fjárfestingu og framkvæmdir hjá sveitafélögum og einstaklingum á sama tíma. Mun betra hefði verið að ráðast í þessar framkvæmdir á lengri tíma, og koma þannig í veg fyrir þennsluhvetjandi áhrif þeirra. Ekki var brugðist við með hliðarráðstöfunum eins og gengisfellingu þegar ljóst var í hvað stefndi til þess að tryggja efnahagslegan stöðugleika, heldur gripið til hafta og skömmunnar sem kom mjög misjafnlega niður á landsmönnum.

Miklar og mjög skiptar umræður voru öll stríðs- og efrirstríðsárin hvað varðar stríðsgróðann. Sem dæmi voru sjálfstæðismenn og sósíalistar tilbúnir til þess að eyða honum í allskyns framkvæmdir og nýsköpunaraðgerðir sem þeir töldu þjóðinni nauðsynlegar. Framsóknarmenn voru í raun þeir einu sem töluðu gegn því að gróðanum yrði eytt eins og síðan var gert.⁹⁷ Svo virðist vera að þeir hafi verið einir um það að hafa áttáð sig á því að um stundargróða var að ræða, þar sem þeir voru þeir einu sem bentu á mögulegar afleiðingar óhóflegrar og ábyrgðarlausrar eyðslu. Eins og við þekkjum vel í dag, höfðu fáir áhuga á að hlusta á varnaðarorð þeirra, mun þægilegra og sennilega vinsælla var að loka augunum fyrir hugsanlegum vandamálum og halda veislunni áfram. Þar með má segja að ríkisafskipti af atvinnuvegunum hafi fyrst byrjað af alvöru, er ákveðið var að leggja alveg nýjan og fullkomnari grundvöll undir undirstöðu atvinnuveiginn, líkt og komið hefur fram skilaði það sér í bættri lífsafkomu (lífskjarabyltingin svokallaða) þar sem kaup á nýjum

⁹⁷ Indriði G. Þorsteinsson, *Ættjörð mín kæra*, bls. 83

framleiðslutækjum, togurum, vélbátum, vélum í verksmiðjur og margt fleira, bætti kjör almennings umtalsvert. Kom í raun Íslendingum inn á tuttugustu öldina.⁹⁸

Lífskjarabylting alþýðunnar entist þó ekki lengi þar sem innistæður bankanna voru fljótar að gufa upp. Gripu þá stjórnvöld til eignakönnunarinnar sem átti að varpa ljósi á raunverulegar eigur landsmanna. Sú aðgerð fór því miður ekki eins og menn höfðu ætlað sér og var að mörgu leiti misheppnuð þar sem stóreignamenn, hinir eiginlegu stríðsgróðamenn, stjórnámálamenn, ákveðin fyrirfram valin félög og fyrirtæki sem og fjölskyldur og líklega nánir vinir þeirra sem eitthvað vissu um framkvæmd eignakönnunarinnar, komust undan með sitt á þurru. Þeim gáfust rúmir 11 mánuðir til að koma því undan sem þeir vildu. Þegar talað er um þessi ákveðnu félög, fyrirtæki sem og opinberar stofnanir má t.d. nefna forsætis embættið sem ekki þurfti að taka þátt, þar sem því var veitt undanþága.⁹⁹ Vissulega geta hin æðstu embætti þjóða tekið þátt í spillingu sem fram fer í þeirra eigin landi og er því vel hægt að hugsa sér þátttöku þess í því sem hér gekk á, þótt ekkert verði fullyrt um það hérna. Ekki er svo langt síðan að flett var ofan af spillingu valdamikilla manna hér á landi árið 2008.

Var það því almenningur sem látinn var axla stærsta hluta byrgðanna sem svo oft áður. Framkvæmd eignakönnunarinnar grefur mjög undan trúverðugleika hennar og er sennilega að hluta til „pólítískur leikur“ stjórnámálanna á eftirstríðsáranna til þess að friðþæja almenning sem nú sá fram á erfiða tíma, og um leið að ná til ákveðins hluta þeirra sem hugsanlega höfðu komið fjármunum undan, en um leið gefa öðrum og stórtækari aðilum færi á að sleppa. Er þetta því ein af lykilástæðunum fyrir því að Sjálfstæðisflokkurinn sem alla tíð hefur talist flokkur verslunar og útvegsmanna og hinna efnameiri, hafi samþykkt að taka þátt og styðja framgang málsins. Þeirra helsta vopn voru hinir 11 mánuðir sem þeim gafst færi á að nýta sér til hins ýtrasta sem þeir hafa eflaust, svo sannalega gert.

Afleiðingar könnunarinnar eru taldar hafa birst meðal annars í hækkandi fasteignaverði, lausafjáarkreppu og að í framhaldinu hafi tekið við tímabil hafta sem einkenndu land og þjóð. Má því segja að drungi fjórða áratugarins hafi lagst yfir íslenskt efnahags- og þjóðlíf enn og aftur. Hagfræðinganefndin lagði í kjölfarið drög að harðvítugasta haftartíma sem þjóðin hefur nokkurtíman upplifað. Höftin voru í raun séríslenskt fyrirbrigði og tóku m.a. vestrænar þjóðir í kring upp á því að kalla landið kærleiksheimili haftanna.¹⁰⁰

Lærdómsríkt er að skoða hvað gert var í nágrannalöndum okkar sem glímdu við svipuð vandamál á eftirstríðsárunum, þar var frekar farin leið gengislækkunar og

⁹⁸ Einar Olgeirsson, *Ísland í skugga heimsvaldastefnunnar*, bls. 160–161

⁹⁹ Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar*, bls. 252

¹⁰⁰ Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti*, bls. 12 og 180

efnahagurinn þannig stilltur af enda náðu flest ríki í kring um okkur, sér mun fyrr á strik aftur eftir stríð. Rétt er að geta þess að Íslendingar nutu ekki aðeins góðs af stríðsgróðanum, heldur fylgdi í kjölfar varnasammninga við Bandaríkin að stríðinu loknu, mjög rausnarleg fjárhagsaðstoð í formi Marshall-aðstoðarinnar svokölluðu, sem samt virðist ekki hafa dugað til að rétta af fjárhag þjóðarinnar.

Heimildaskrá

Prentaðar heimildir

- Agnar Klemens Jónsson, *Stjórnarráð Íslands 1904-1964*, bindi II, Sögufélag (Reykjavík, 1969).
- Álit hagfræðinganefndar*, Snælandsútgáfan H.F. (Reykjavík, 1947).
- Einar Olgeirsson, *Ísland í skugga heimsvaldastefnunnar*, Jón Guðnason skráði, Mál og Menning (Reykjavík, 1980).
- Friðrik G. Olgeirsson, *Í þágu þjóðar. – Saga skatta og skattkerfisbreytinga á Íslandi 1877-2012*, fyrra bindi, Ríkisskattstjóri (Reykjavík, 2013).
- Halldór Bjarnason, „Stórfyrirtæki og stríðsgróði, athugun á tekjuhæstu fyrirtækjum í Reykjavík 1940-1952“.
- Helgi Skúli Kjartansson, *Ísland á 20.öld*, Sögufélag (Reykjavík, 2002).
- Illugi Jökulsson, *Ísland í aldanna rás 1900-1950. – saga lands og þjóðar ár frá ári*, JPV Forlag (Reykjavík, 2000).
- Indriði G. Þorsteinsson, *Ættjörð mín kæra. – Ævisaga Hermanns Jónassonar forsætisráðherra 1939-1976*, annað bindi, Reykholt (Reykjavík, 1992).
- Jakob F. Ásgeirsson, *Þjóð í hafti. – Þrjátíu ára saga verslunarfjötra á Íslandi*, Almenna bókafélagið (Reykjavík, 1998).
- Jóhannes Nordal og Ólafur Tómasson, „Frá floti til flots, þættir úr sögu gengismála 1922-1973“, *Klemensarbók.- Afmælisrit Klemensar Tryggvasonar*, ritstjóri Sigurður Snævarr, FVH (Reykjavík, 1985).
- Matthías Johannessen, *Ólafur Thors. – Ævi og störf*, fyrra bindi, Almenna bókafélagið (Reykjavík, 1981).
- Saga* Jón H. Haralz, „Frá kreppu til viðreisnar, þættir um hagstjórn á Íslandi á árunum 1930-1960“. 2.tölublað (Reykjavík, 2003).
- Stéfan Jóhann Stefánsson, *Minnigar Stefáns Jóhanns Stefánssonar*, fyrra bindi, Setberg (Reykjavík, 1966).
- Tíminn* (Reykjavík, 1944)
- Valdimar Jóhannsson, *Öldin okkar. – Minnisverð tíðindi 1931-1950*, ritstjóri Gísli Guðmundsson, Forlagið Iðunn (Reykjavík, 1975)..
- Þjóðviljinn* (Reykjavík 1947, 1948, 1949)

Þorleifur Óskarsson, *Íslensk togaraútgerð 1945-1970*, 11.bindi, ritstjóri var Gísli Gunnarsson, Bókmenntaútgáfa menningarsjóðs (Reykjavík, 1991).

Þór Whitehead, „Hlutleysi Íslands á hverfandi hveli 1918-1945“, *Saga*, 44.árgangur (Reykjavík, 2006),

Þór Whitehead, *Bretarnir koma. – Ísland í síðari heimsstyrjöld*, Vaka–Helgafell (Reykjavík, 1999).

Þórarinn Þórarinnsson, *Sókn og sigrar. – Saga Framsóknarflokksins 1937-56*, annað bindi, Framsóknarflokkurinn (Reykjavík, 1986)

Vefheimildir

Vef. Alþingi, „Frumvarp til laga“66.löggjafarþing 1947“. Vefslóð

<http://www.althingi.is/alttext/66/s/pdf/0884.pdf> skoðað þann 6.maí 2014

Vef. Alþingi, „Nefndarálit 1947“. Vefslóð <http://www.althingi.is/alttext/66/s/pdf/0977.pdf>

skoðað þann 7.maí 2014

Vef. Alþingi, „977. Nefndarálit 1947“. Vefslóð <http://www.althingi.is/alttext/66/s/pdf/0977.pdf>

skoðað þann 7.maí 2014

Vef. Alþingi, „Stefán Jh. Stefánsson“. Vefslóð

<http://www.althingi.is/alttext/cv/is/?nfaerslunr=547> skoðað þann 22.apríl 2014

Vef. Hagstofa Íslands, „Verðlag og neysla“,

<http://hagstofa.is/?PageID=2599&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=VIS01002%26ti=V%EDsitala+neysluver%F0s+fr%E1+1939%26path=../Database/visitolur/neysluverd/%26lang=3%26units=V%EDsit%F6lur> Vísitala

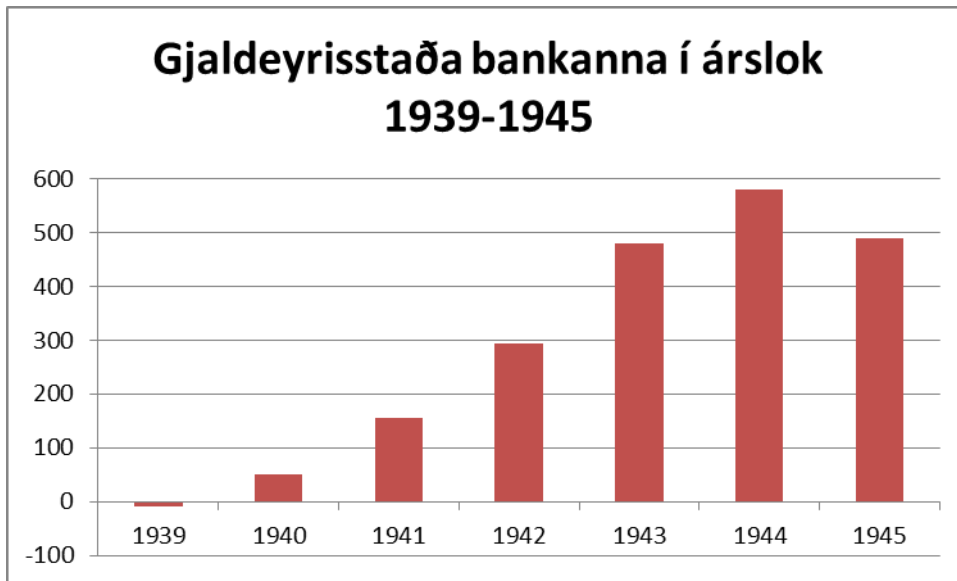
neysluverðs frá 1939, skoðað þann 4.maí 2014

Viðtal

Viðtal. Bragi Guðmundsson við höfund, 5.apríl 2014

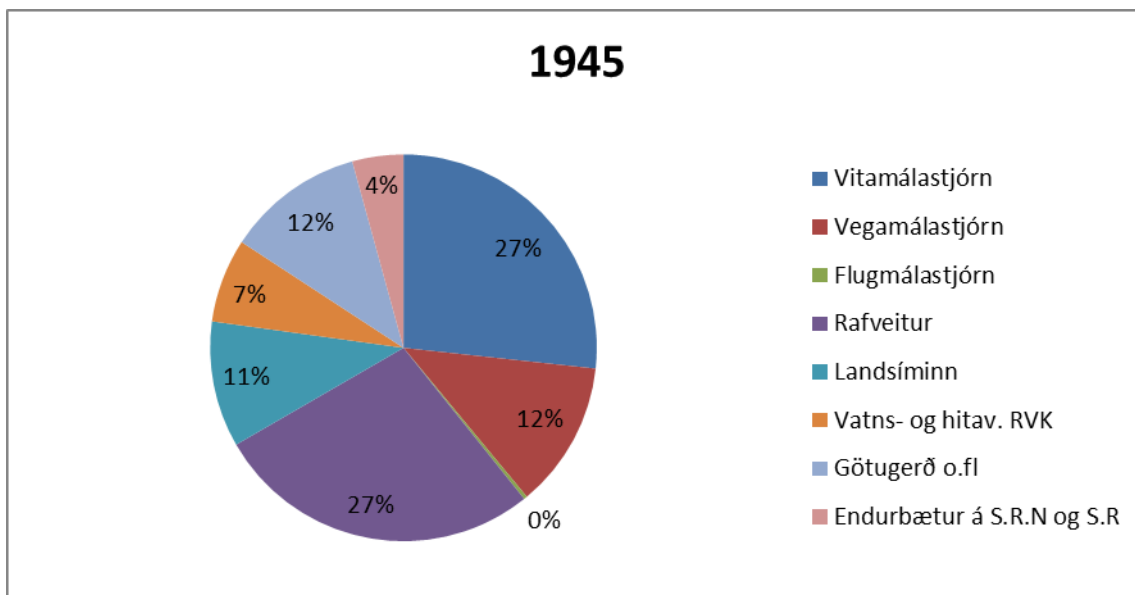
Töfluskrá

Tafla 1. Innistæður bankanna í erlendum gjaldeyri frá 1939-1945



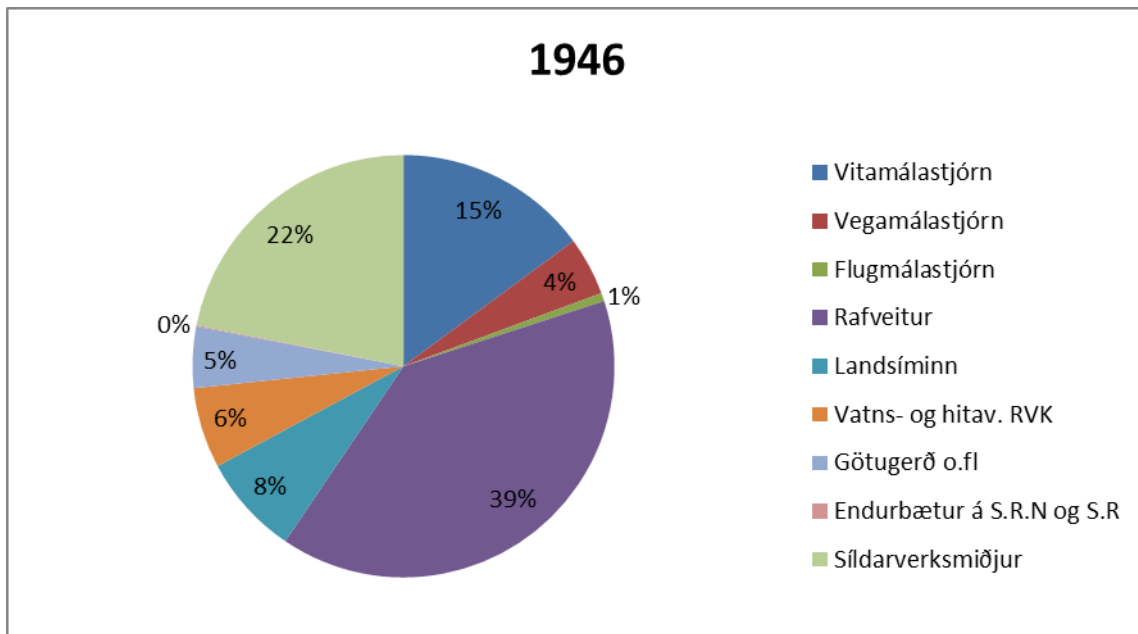
Heimild: Þorleifur Óskarsson, *Íslensk togaraútgerð*, bls. 22

Tafla 2. Skipting kostnaðar nýbyggingaraðgerða árið 1945



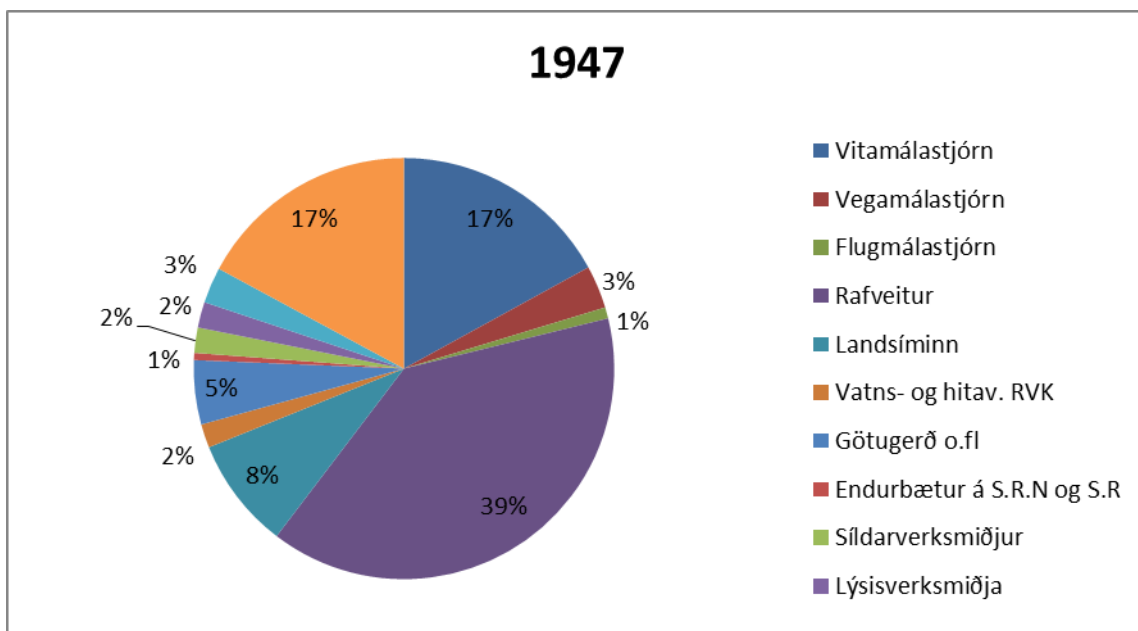
Heimild: *Álit hagfræðinganevndar*, bls.26–27

Tafla 2. Skipting kostnaðar nýbyggingaraðgerða árið 1946



Heimild: *Álit hagfræðinganevndar*, bls.26–27

Tafla 3. Skipting kostnaðar nýbyggingaraðgerða árið 1947



Heimild: *Álit hagfræðinganevndar*, bls.26–27