

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Meirihluti og margræði Ríkisstjórnarmyndanir 1939-1959

Stefanía Óskarsdóttir
Ph.D. í stjórnmálafræði

1. tbl. 3. árg. 2007
Fræðigreinar



Útdráttur

Á Íslandi þróaðist það fyrirkomulag að ríkisstjórnir eru jafnan samsteypu-stjórnir með tryggnan þingmeirihluta á bak við sig. Í nágrannaríkjum okkar, Danmörku, Svíþjóð og Noregi, urðu minnihlutastjórnir hins vegar algengasta ríkisstjórnarformið. Hér réð úrslitum skipulag kjördæma- og flokkakerfisins, staða þings gagnvart ríkisstjórn/framkvæmdarvaldi og skipulag samskipta aðila vinnumarkaðarins. Þar sem samráðskerfi á vinnumarkaði var ekki fyrir hendi fyrir en síðar, og opinber afskipti af efnabagslífinu voru mikil, hvíldi sú ábyrgð á íslenskum ríkisstjórnnum að reyna að hafa einhliða hemil á verðbólgu og halda uppi atvinnu í efnabagsumhverfi sem oft einkenndist af þenslu á vinnumarkaði, tíðum verkfallsátökum og skammlífum kjarasamningum. Ríkisstjórnir urðu að styðjast við góðan þingmeirihluta því þær þurftu að hafa pólitískt bolmagn til að fylgja eftir aðgerðum sem voru oft og tíðum óvinsælar en voru eigi að síður taldar óhjákvæmilegar til að tryggja samkeppnisstöðu útflutningsgreinanna. Þetta sýnir saga ríkisstjórnarmyndanna á árunum 1939-1959. Ríkisstjórnir á þessu tímabili urðu hins vegar skammlífar þar sem oft urðu átök á milli stjórnarflokka um nauðsyn og útfærslu efnabagsaðgerða. Íslenskt stjórnkerfi mótaðist því ekki síður af efnabagslegum veruleika en pólitískum aðstæðum.

Á Íslandi hefur þróaðist það fyrirkomulag að ríkisstjórnir eru jafnan samsteypu-stjórnir með tryggnan þingmeirihluta á bak við sig. Í grannríkjum okkar, Danmörku, Svíþjóð og Noregi, urðu minnihlutastjórnir hins vegar algengasta ríkisstjórnarformið. Hér réð úrslitum skipulag kjördæma- og flokkakerfisins, staða þings gagnvart ríkisstjórn/framkvæmdarvaldi og skipulag samskipta aðila vinnumarkaðarins. Þar sem samráðskerfi á vinnumarkaði var ekki fyrir hendi fyrir en síðar hvíldi sú ábyrgð á íslenskum ríkisstjórnnum að reyna að hafa einhliða hemil á verðbólgu og halda uppi atvinnu í efnabagsumhverfi sem oft einkenndist af þenslu á vinnumarkaði, tíðum verkfallsátökum og skammlífum kjarasamningum. Til að tryggja framgang slíkra aðgerða þurftu þær að styðjast við góðan þingmeirihluta því ríkisstjórnir urðu að hafa pólitískt bolmagn til að grípa til aðgerða sem voru oft og tíðum óvinsælar en voru engu síður taldar óhjákvæmilegar til að tryggja samkeppnisstöðu útflutningsgreinanna. Þetta sýnir saga ríkisstjórnarmyndana á árunum 1939-1959. Ríkisstjórnir á þessu tímabili urðu hins vegar skammlífar þar sem oft urðu átök á milli stjórnarflokka um nauðsyn og útfærslu efnabagsaðgerða. Íslenskt stjórnkerfi mótaðist því ekki síður af efnabagslegum veruleika en pólitískum aðstæðum. Hér verður fyrst gerð almenn grein fyrir einkennum íslensks stjórnkerfis sem mótuðu umhverfi ríkisstjórnarmyndana. Í síðari hlutanum verður saga ríkisstjórnarmyndana á árunum 1939-1959 stuttlega rakinn.

Lengi hefur verið vitað að skipulag mikilvægra efnabagslegra hagsmuna er áhrifavaldur í stjórnsmálum.¹ Stjórnsmál má skilgreina sem vettvang og ferli þar sem sameiginlegum gæðum er skipt. Þetta felur m.a. í sér ákvarðanatöku um hver sameiginleg gæði eru, hvernig þeim er skipt, hverjir eru þátttakendur, hverjir

1 Sjá t.d. Fusfeld 1986 og Stefaníu Óskarsdóttur 2007.

Stjórnámál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

hagnast, hverjir tapa og annarri framkvæmd. Um hitt hefur minna verið skrifað hvernig skipulag efnahagslegra hagsmuna, þ.e. skipulag og áhrifastaða fyrirtækja og ýmissa hagsmunasamtaka atvinnulífsins, hafa áhrif á myndun og tegundir ríkisstjórna. Í rannsókn Lijphart og Crepaz (1991) á átján lýðræðisríkjum var hins vegar vakin athygli á því að skipulag mikilvægra hagsmunahópa (e. *interest group systems*) var áhrifavaldur í mótun lýðræðislegra stjórnarháttanna. Niðurstöður þeirra sýndu að í ríkjum þar sem samskipti aðila vinnumarkaðarins og ríkisins einkennast af formlegu samráði (e. *corporatism*) einkennist stjórnarfarir jafnframt af samráði (e. *consensual democracies*). Þar sem samskipti aðila vinnumarkaðarins einkennast af samkeppni milli hagsmunahópa í anda margræðis (e. *pluralism*) einkennist stjórnarfarir á hinn bóginn fremur af svokölluðu meirihlutalýðræði (e. *majoritarian democracies*).² Til frekari skýringar hefur verið sagt að meirihlutalýðræði feli í sér stjórn meirihlutans en að samráðslýðræði tryggi áhrif margra.

Á grunni þessarar niðurstaðna setti Arend Lijphart nokkru síðar fram stikur til að flokka lýðræðisríki.³ Hann sagði samráðslýðræði þróast við eftirfarandi aðstæður: Tilvist hlutfallskosningakerfis sem getur af sér fjölflokkakerfi; aðkomu fleiri en eins stjórnámálaflokks að ríkisstjórn; valdajafnvægi á milli þings og ríkisstjórnar/framkvæmdarvalds; og samskiptakerfi á milli ríkisstjórnar og helstu hagsmunasamtaka atvinnulífsins sem byggist á formlegu samráði. Samráðslýðræði hefur verið einkenni á stjórnarfarir í Skandinavíu, sérstaklega í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi en einnig í Hollandi.⁴ Lijphart benti á að kosningakerfi sem byggist á meirihlutakosningu fremur en hlutfallskosningu ýti hins vegar undir meirihlutalýðræði. Sömuleiðis þróast meirihlutalýðræði þar sem ríkisstjórn/framkvæmdarvald hefur yfirburði gagnvart þingi, samkeppni er á milli tveggja meginstjórnámálaflokka og margræðisfyrrirkomulag einkennir samskipti aðila vinnumarkaðarins. Bretland, Kanada og Bandaríkin eru dæmi um meirihluta-lýðræðisríki.

Samráðsstjórnámál eða meirihlutastjórnámál á Íslandi 1939-1959?

Mælistikur Lijpharts er gagnlegar við kortlagningu á stjórnarháttum á Íslandi. Fyrst ber að líta á kosningakerfið. Eins og fram kom hér að ofan er kosningakerfi sem felur í sér að þingsættum er úthlutað í hlutfalli við greidd atkvæði eitt einkenni samráðslýðræðis en kosningakerfi sem byggist á meirihlutakosningu er einkenni meirihlutalýðræðis. Um miðbik síðustu aldar var íslenska kosningakerfið sambland meirihluta- og hlutfallskosningakerfis en hlutfallskosningu óx fylgi eftir því sem á leið. Á milli árunna 1934 og 1942 voru 20 þingmenn kosnir í einmenningskjördæmum og 12 í tvímenningskjördæmum, allir með meirihlutakosningu. Reykjavík hafði 6 þingmenn kosna hlutfallskosningu og loks voru 11 uppþótasæti til jöfnunar á milli þingflokka.⁵ Með kjördæmabreytingunni 1942 var sú breyting

2 Lijphart & Crepaz 1991, 235-246.

3 Lijphart 1999.

4 Arter 2006, 21.

5 Heimir Þorleifsson 1973, 206.

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

gerð að hlutfallskosning var tekin upp í tvímenningskjördæmunum, þingmönnum Reykjavíkur var fjölgað í 8 og Siglufjörður var gerður að sérstöku kjördæmi.⁶ Með breytingunum fjölgaði þingmönnum úr 49 í 52. Hlutfallskosningakerfi var síðan alfarið tekið upp 1959 og þingmönnum fjölgað í 60. Þrátt fyrir umbætur á kosningakerfinu hélst þó áfram sá galli að misvægi var á milli atkvæða úr þéttbýli og dreifbýli hinu fyrra í óhag.

Á Íslandi þróaðist hins vegar fjölflokkakerfi sem er einkenni samráðslýðræðis. Tveir stjórnmálaflokkar urðu þó burðarflokkar í íslenska stjórnmálum enda gætti þar áhrifa frá kosningakerfinu sem studdist við meirihlutakosningu að hluta eins og kom fram hér að ofan.⁷ Á árunum 1939-1959 var Sjálfstæðisflokkurinn fjölmennasti þingflokkurinn með um 40% þingsæta að jafnaði. Framsóknarflokkurinn var annar stærsti þingflokkurinn með um 30% þingsæta. Sósíalístaflokkurinn hafði að jafnaði tæp 20% þingsæta og Alþýðuflokkurinn tæp 15%. Enginn flokkur var því það stór að hann gæti myndað ríkisstjórn án stuðnings frá öðrum flokkum og ekki var heldur hægt að mynda ríkisstjórn án aðildar Sjálfstæðisflokksins eða Framsóknarflokksins. Þá var einnig ómögulegt að mynda tveggja flokka stjórn án þátttöku Sjálfstæðisflokksins. Í þingræðisríkjum, en öll þau ríki sem nefnd voru að ofan falla í þann flokka nema Bandaríkin, kemur umboð ríkisstjórna til að stýra landsstjórninni frá þinginu. Ríkisstjórnir í þingræðisríkjum eru því ekki valdar í almennum kosningum heldur eru þær myndaðar í samningum milli stjórnmálaflokka sem eiga sæti á þingi. Líf ríkisstjórnar veltur á að hún njóti stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meirihluta þingmanna. Án hans hefur ríkisstjórn sem er í forystu framkvæmdarvaldsins á hverjum tíma ekki lögmæti til að stjórna

Eins og fram kom að ofan er stjórn fleiri en eins stjórnmálaflokks eitt einkenni samráðslýðræðis. Í fjölflokkakerfi er ólíklegt að einn stjórnmálaflokkur njóti stuðnings meirihluta þingmanna og geti farið með stjórn án stuðnings frá öðrum flokkum. Að loknum kosningum þarf því að mynda starfhæfan meirihluta. Hann getur ýmist verið í formi *meirihlutastjórna*, sem einnig nefnast samsteypustjórnir, eða *minnihlutastjórna*. Einkenni meirihlutastjórnar er að stjórnmálaflokkar sem verja ríkisstjórnina falli eiga formlega aðild að henni og þar með sæti í ríkisstjórn. Minnihlutastjórn er hins vegar ríkisstjórnarform þar sem einn eða fleiri flokkar skipa ríkisstjórnina án þess að hafa tryggingu meirihluta þings á bak við sig. Minnihlutastjórnir hafa verið algengar í Danmörku, Svíþjóð og Noregi.⁸ Til að tryggja framgang þingmála semur ríkisstjórnin við aðra flokka um stuðning við ríkisstjórnina án þess þó að þeir eigi sæti í ríkisstjórn. Breytilegt er hvort stuðningurinn er varanlegur eða umsemjanlegur frá einu máli til annars. Hið fyrra hefur einkennt minnihlutastjórnir í Svíþjóð en hið síðara á frekar við í Danmörku og Noregi þar sem þingmeirihlutinn er tryggður með stöðugum viðræðum milli

6 Heimir Þorleifsson 1973, 242.

7 Meirihlutakosningakerfi getur oft af sér tveggjaflokkakerfi þar sem tveir stjórnmálaflokkar eru langstærstir, sbr. bresk og bandarísk stjórnmál.

8 Arter 2006, 105.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

samstarfsflokka í stað formlegs samnings milli stjórnmalaflokka. Þingmeirihlutinn getur því tekið breytingum þegar ný mál eru tekinn á dagskrá.⁹

Þegar flokkar vega og meta hvort þeir sækjast eftir aðild að ríkisstjórn má gera ráð fyrir að þeir hafi jafnan í huga hvernig stefnumálum þeirra og hagsmunum er best borgið. Ætla má að ríkisstjórnarseta auki líkur á að stefnumál þeirra nái fram að ganga og færi þeim ýmsan annan ávinning sem e.t.v. treystir framtíð flokksins. Þó er það stundum svo að stjórnmalaflokkar kjósa að sitja utan ríkisstjórnar til að halda fylgi sínu eða málefnalegri sérstöðu. Sýnt hefur verið fram á að því meiri ávinningur sem það er fyrir stjórnmalaflokk að komast í ríkisstjórn því fastar sækist hann eftir því.¹⁰ Ólíkt því sem tíðkast í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hafa nær allar íslenskar ríkisstjórnir verið meirihlutastjórnir. Samkvæmt ofansögðu mætti því halda fram að íslenskir stjórnmalaflokkar hafi lagt áherslu á að komast í ríkisstjórn þar sem þeir hafi talið að ríkisstjórnarseta færdi þeim ýmsan ávinning, m.a. í formi aukinna valda og sýnileika.¹¹ Sé hins vegar litið til ríkisstjórnamyndanna 1939-1959 blasir sú mynd við að oft gekk erfiðlega að mynda ríkisstjórnir og þær urðu skammlífar eins og vikið verður að síðar.

Almennt séð hafa hugmyndafræði og stefnumál stjórnmalaflokka áhrif á með hvaða flokkum þeir geta unnið í ríkisstjórn, hvort sem er í minnihlutastjórn eða meirihlutastjórn. Stjórnmalaflokkar geta reynst misjafnlega samvinnuþýðir. Litlir miðjuflokkar geta unnið með flokkum hvort sem er til hægri eða vinstri. En því fjær miðjunni sem stjórnmalaflokkar eru því ólíklegra er að þeir vinni með stjórnmalaflokki af hinum væng stjórnmalanna. Í fræðunum hefur slíkum flokkum verið líkt við fanga stærri flokka á sama væng stjórnmalanna.¹² Í Skandinavíu voru miðjuflokkar litlir en jafnaðarmannaflokkarnir stærstir. Sérkenni íslenska flokka-kerfisins var hins vegar að Sjálfstæðisflokkurinn, sem var stærsti flokkurinn, hafði enga samkeppni um atkvæði frá hægri og Framsóknarflokkurinn, sem staðsetti sig á miðju stjórnmalanna, hafði einnig mikið fylgi. Það helgaðist m.a. af hönnun kjördæmakerfisins sem ívlnaði dreifbýli á kostnað þéttbýlis en Framsóknarflokkurinn sótti aðallega fylgi sitt í dreifbýli.¹³ Til samans höfðu þessir flokkar um 70% þingsæta. Til vinstri við Framsóknarflokkinn lágu Alþýðuflokkurinn og Sósíalístaflokkurinn sem hafði meira kjörfylgi en Alþýðuflokkurinn. Allt þetta gerði blokkamyndun til hægri eða vinstri örðugri. Ekki er ólíklegt að þessar staðreyndir

9 Þetta hefur verið kallað „sveigjanlegt samráðsþingræði“ til aðgreiningar frá „samningsþingræði“ sem á fremur við um Svíþjóð. Bale & Bergman 2006, 422-449.

10 Sjá Samuels 2002, 465-466; og Strøm 1990, 565-598.

11 Til frekari útskýringar má nefna að sýnt hefur verið fram á að íslenskir stjórnmalaflokkar byggðu m.a. völd sín upp á ýmis konar fyrirgreiðslu. Ríkisstjórnarseta í kerfi mikilla ríkisafskipta jók því að ýmsu leyti möguleika stjórnmalaflokka til að veita fyrirgreiðslu. Sjá t.d. Svan Kristjánsson 2003, 404. Einnig má leiða líkur að því að hvati til að sækjast eftir ríkisstjórnarsetu sé minni þar sem samráðslýðræði einkennir stjórnarfarið því stjórnmalaflokkar hafa ýmsar aðrar leiðir til að ná fram markmiðum sínum en beina ríkisstjórnasetu.

12 Bale & Bergman 2006, 428.

13 Auk stuðnings úr þéttbýli hafði Sjálfstæðisflokkurinn einnig verulegan stuðning í dreifbýli.

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

hafi valdið því að stjórnmalaflokkar urðu að vera tilbúnir að gefa eftir í stefnumálum sínum til að liðka fyrir möguleikum á myndun meirihlutastjórnar.

Valdajafnvægi milli framkvæmdarvalds og þings er annað einkenni samráðslýðræðis. Í meirihlutalýðræði hefur framkvæmdarvaldið hins vegar forskot á þingið þegar kemur að frumkvæði í opinberri stefnumótun og lagasetningu. Þegar þetta jafnvægi er skoðað í íslensku samhengi sést að ríkisstjórnir hafa haft mjög miðlæga stöðu bæði á Alþingi og í íslenskri stjórnsýslu og ráðherrar urðu hvort tveggja í senn, leiðtogar þingsins og framkvæmdarvaldsins.¹⁴ Íslenskar ríkisstjórnir urðu sérlega valdamiklar og einstakir ráðherrar fóru í reynd með mikil völd. Fyrir því lágu ýmsar ástæður. Ein var að ríkisafskipti í efnahagslífinu jukust mikið í kjölfar kreppunnar miklu á fjórða áratugnum sem héldust næstu áratugi. Ríkið kom með beinum hætti að rekstri fyrirtækja, úthlutaði leyfum, fé og ýmiss konar kvótum og fyrirgreiðslu sem atvinnulíf og einstaklingar reiddu sig á.¹⁵ Meirihlutamynstrið í ríkisstjórn var fjölfaldað í stjórnnum, ráðum og nefndum sem ríkisstjórnin skipaði í og styrkti þannig enn frekar áhrif hennar og viðkomandi ráðherra.¹⁶

Íslensk stjórnsýsla var einnig lengi vel heldur veikburða og regluverk sem setti henni skorður var lítt mótað.¹⁷ Frumkvæði ráðherra og skoðanir gátu því fengið meira vægi en við þær aðstæður þar sem valdi eru sett mörk, t.d. með skýrum lagaákvæðum og kröfum um hæfi, arðsemi og faglega stjórnun. Fólksfæð, dreifbýli og kröfur um sveigjaleika og viðbragðsflýti eru allt eflaust ástæður þess að mál þróuðust með þessum hætti á Íslandi. Strax á fyrstu dögum íslenskrar heimastjórnar kom fram sú skoðun að varast ætti að byggja upp miðlæga stjórnsýslu í Reykjavík heldur væri réttara að hafa hana nær íbúum heima í héraði, m.a. vegna þess að samgöngur voru erfiðar og óhægt um vik að sækja formlegar heimildir og úrlausn ágreiningsmála til Reykjavíkur.¹⁸

Færa má rök fyrir því að virðing fyrir ráðherrum og völd þeirra hafi einnig að einhverju leyti verið arfleifð þess að Alþingi hafði miklu hlutverki að gegna í sjálfstæðisbaráttu Íslendinga.¹⁹ Frá endurreisn Alþingis 1845 og þar til Ísland varð sjálfstætt ríki var það helsti vettvangur umræðna um hvert bæri að stefna í sjálfstæðismálum og hvernig best væri að tryggja framtíð landsins. Þjóðþingið fékk sess í hugum landsmanna sem uppspretta lögmæts valds og umræður á Alþingi mótuðu sýnina á hvert Íslendingum bæri að stefna og hvað fælist í því að vera

14 Ekki liggja fyrir umfangsmiklar rannsóknir á þessu en Gunnar Helgi Kristinsson (1994, 84-85) hefur t.d. bent á að mál sem ríkisstjórnir leggja fram hafa haft forgang í störfum þingsins. Einnig hefur stundum heyrst frá ýmsum þingmönnum að gera þurfi umbætur til að styrkja stöðu Alþingis gagnvart ríkisstjórn og framkvæmdarvaldinu þar sem mjög halli á þingið. Þetta er vísbending um veika stöðu þingsins gagnvart ríkisstjórn og framkvæmdarvaldi.

15 Sjá t.d. Jakob F. Ásgeirsson 1988.

16 Gunnar Helgi Kristinsson (1994, 74) bendir þó á að þessu valdi ráðherra hafi verið settar ýmsar skorður, m.a. með sérlögum um stofnanir o.fl.

17 Ásmundur Helgason 2004, 86.

18 Sjá t.d. Agnar Kl. Jónsson 1963, 59.

19 Gunnar Helgi Kristinsson 1994, 79.

Stjórnámál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Íslendingur. Með tilkomu heimastjórnar 1904, og síðar fullveldis 1918, færðist stjórnsýslan í innlendar hendur og fyrir henni fór íslenskur ráðherra sem jafnframt var leiðtogi á þinginu. Eftir að ráðherrum fjölgaði 1917 komu þeir einatt úr röðum forystumanna þingflokka. Þingræðisreglan krafðist þess að stjórnarþingmenn sýndu ríkisstjórninni hollustu svo hún næði málum sínum fram og mikilvægi flokksaga varð flestum stjórnámálamönnum ljós. Þetta styrkti stöðu stjórnámálaforingja á kostnað almennra þingmanna.²⁰ Völd ráðherra styrktust einnig vegna þeirrar staðreyndar að snemma mótuðust þær vinnureglur að ráðherrar færu með forræði í sínum málaflokki í ríkisstjórn og á þingi.²¹ Forsætisráðherra sem fór fyrir ríkisstjórn var leiðtogi hennar en hafði þó ekki beint boðvald yfir einstaka ráðherra.²²

Eins og nú hefur verið rakið átti Ísland það sameiginlegt með ríkjum þar sem meirihluta lýðræði er til staðar að valdastaða ríkisstjórna/framkvæmdarvalds var sterkari en þingsins og eins hafði kosningakerfið mörg einkenni meirihluta kosningakerfis. Hins vegar þróaðist hér fjölflokkakerfi og engin stjórnámálflokkur gat myndað þingræðislega stjórn án samstarfs við aðra flokka. Hvort tveggja er einmitt einkenni samráðslýðræðis. Víkjum þá að síðastu stíkkunni sem mælir tilvist samráðslýðræðis eða meirihluta lýðræðis, þ.e. samskiptakerfi aðila vinnumarkaðarins.

Formlegt samráð milli ríkisvaldsins og aðila vinnumarkaðarins (e. *corporatism*) er talið eitt af fjórum einkennum samráðslýðræðis. Tilvist samráðskerfis á vinnumarkaði er háð því að til staðar séu miðstýrð heildarsamtök launafólks og atvinnurekenda sem hafa vald til að semja um kaup og kjör fyrir hönd allra. Þetta hafa verið talin nauðsynleg skilyrði þess að hagsmunasamtökum sé veitt formleg hlutdeild í mótun opinberrar stefnu á sviði efnahags- og velferðarmála sem fullgildum félögum ríkisvaldsins.²³ Einnig má skilgreina samráðskerfi sem fyrirkomulag þar sem samningaviðræður um stefnumótun eiga sér stöðugt stað á milli fulltrúa heildarsamtaka launafólks, atvinnurekenda og ríkisvaldsins og stefnumótuninni er fylgt úr garði með aðstoð samtakanna.²⁴ Viðfangsefnin lúta ekki einvörðungu að beinum hagsmunum viðkomandi atvinnugreinar heldur ná til mótunar allrar efnahags- og atvinnustefnu, svo sem markmiðssetningar um fullt atvinnustig, hagvöxt og nútímavæðingu efnahagslífsins.²⁵

Á fimmta, sjötta og sjöunda áratugnum þróuðust víða samráðskerfi í Vestur-Evrópu, svo sem í Skandinavíu, Þýskalandi, Austurríki, Belgíu og Hollandi.²⁶

20 Það sama gerðist t.d. einnig í Bretlandi. Sjá Norton 1984, 43.

21 Þetta hefur verið nefnd ráðherrastjórnsýsla. Sjá t.d. Gunnar Helga Kristinsson 2006.

22 Gunnar Helgi Kristinsson 2006, 15-16.

23 Schmitter 1981, 295-296.

24 Grant 1985, 3-4.

25 Katzenstein 1985, 91-92.

26 Samkomulag sænskra atvinnurekenda og launafólks, sem undirritað var í Saltsjöbaden 1938 í kjölfar mikilla verkfallsátaka, hefur iðulega verið notað sem dæmi um hvernig samráðskerfi urðu til. Í samningnum voru kynntar reglur um samskipti þessara aðila sem höfðu þá þýðingu að full-

Ýmsar ástæður hafa verið raktar fyrir því að samráðskerfi voru innleidd, t.d. þær að veikleikar hagkerfisins kalli beinlínis á slík samskipti en einnig hafa ýmsir talid að sterk staða vinstri flokka hafi skipt máli.²⁷ Þá hafa líka verið færð fyrir því rök að erfitt sé að samræma aðgerðir til að mæta sveiflum í hagkerfinu og byggja upp pólitíska staðfestu, sem m.a. lýtur að því að hemja launahækkunar, án formlegrar aðkomu hagsmunasamtaka atvinnurekenda og launafólks. Ástæðan sé sú að stjórnsmálsmenn stjórni oft af skammtímahagsmunum tengdum því að keppa um atkvæði og því sé þeim í reynd þægð í að deila ábyrgðinni með hagsmunaaðilum.²⁸

Ef hins vegar er litið til Íslands á sama tíma einkenndust samskipti aðila vinnu- markaðarins ekki af samráðsfyrirkomulagi heldur samkeppni og átökum sem m.a. birtust í því að erfitt reyndist að koma á samræmdri launastefnu sem næði til flestra launþega og verkfallsátök voru tíð. Íslensk verkalýðshreyfing hafði sterka stöðu þegar litið er til þess að nær allir launþegar voru skráðir í verkalýðsfélög sem fóru með gerð kjarasamninga fyrir þeirra hönd. Vald heildarsamtaka launafólks á almennum vinnumarkaði, Alþýðusambands Íslands (ASÍ), var hins vegar takmarkað þar sem einstök verkalýðsfélög höfðu í sínum höndum réttinn til gerð kjarasamninga og ákvarðana um verkföll.²⁹ Heildarsamtök atvinnurekenda voru hins vegar mun miðstýrðari því frá því að Vinnuveitendasamband Íslands (VSÍ) var stofnað 1934 fór það með samningagerð fyrir hönd fyrirtækja innan vébanda þess.³⁰ Í upphafi setti Vinnuveitendasambandið það á oddinn að sett yrðu lög um kjarasamninga og vinnudeilur. Verkalýðshreyfingin lagðist í fyrstu gegn því og naut stuðnings Alþýðuflokksins sem átti á þeim tíma aðild að ríkisstjórn með Framsóknarflokki. Lög um kjarasamninga og vinnudeilur að danskri fyrirmynd voru loks sett á Alþingi 1938 en áður hafði verkamannafélagið Dagsbrún fallist á frumvarpsdrögin þegar það gekk til samninga við vinnuveitendur 1937.

Lögin leiddu hins vegar ekki til þess að hér þróaðist samráðsfyrirkomulag líkt og í Danmörku. Ólíkt því sem tíðkaðist í samráðskerfinu deildu íslenskar ríkisstjórnir ekki valdi sínu til að móta efnahagsstefnuna með aðilum vinnumarkaðarins. Þess í stað þróaðist verklag sem gerði ríkisstjórnnum kleift að grípa til aðgerða til að hafa hemil á verðbólgu og halda uppi atvinnu í efnahagssumhverfi sem oft einkenndist af

trúar þeirra urðu þátttakendur í pólitískri stefnumótun. Samvinna þeirra styrkti enn frekar stigveldi innan heildarsamtaka atvinnulífsins. Svo viðurkennt varð sænska samráðsfyrirkomulagið að ekki var um það deilt fyrir en á níunda áratuginn þegar samtök atvinnurekenda setti fyrirvara um svo nána samvinnu.

27 Sjá t.d. Katzenstein 1985 og Esping-Andersen 1985.

28 Lehmbuch 1979, 157.

29 Opinberir starfsmenn höfðu ekki samningsrétt fyrir en 1962 og verkfallsrétt frá 1976.

30 Verkalýðsfélög stóðu frammi fyrir því við kjarasamningagerð að VSÍ samdi fyrir hönd fyrirtækja sinna sem höfðu venjulegast sett sér sameiginleg markmið um launahækkunar og fleira. Samstaða atvinnurekenda gat reynt verkalýðsfélögum erfið viðureignar og stundum var því gripið til verkfalla til að brjóta hana. Færa má fyrir því rök að með tímanum hafi samstaða atvinnurekenda orðið til þess að verkalýðshreyfingin stillti betur saman strengi sína og setti fram sameiginlega kröfugerð. Þar með mynduðust forsendur fyrir auknu samráði. Sjá Stefanú Óskarsdóttur 1999.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

þenslu á vinnumarkaði, tíðum verkfallsátökum og skammlífum kjarasamningum.³¹ Þetta varð meginviðfangsefni allra ríkisstjórna á því tímabili sem hér er til mufjölluunar. Fjórdi áratugurinn hafði einkennst af miklum átökum á vinnumarkaði í kjölfar kreppu og atvinnuleysis. Ísland var lítið hagkerfi sem byggðist aðallega á tekjum af útflutningi sjávarafurða. Markaðurinn fyrir þessar afurðir var viðkvæmur fyrir sveiflum í verði og eftirspurn og einnig gat vaxandi innlendir framleiðslukostnaður aukið líkur á sölutregðu erlendis. Hagsmunir útgerða og fiskvinnslu höfðu því mikið vægi í íslensku efnahagslífi og brýnt þótti að tryggja rekstraröryggi slíkra fyrirtækja. Vandí í efnahagslífinu og átök á vinnumarkaði höfðu að auki bein áhrif á stjórnmalástandið og sambúð flokka sem voru í nánnum tengslum við hagsmunasamtök og fyrirtæki. Þannig varð Sjálfstæðisflokkurinn iðulega málsvari þeirra sem ráku framleiðslufyrirtæki í einkaeigu og hagsmunir bænda áttu sér einnig trausta málsvara í röðum hans.³² Þeir hagsmunir voru Framsóknarflokknum einnig hugleiknir og hann studdi samvinnurekstur sem spröttið hafði upp úr bændahreyfingunni og var á þessum árum umsvifamikill í íslensku viðskiptalífi.³³ Alþýðuflokkurinn og Sósíalístaflokkurinn voru hins vegar einkum málsvarar launþega og hinna verr settu.

Árið 1939 lagði Þjóðstjórn Framsóknarflokks, Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks grunn að nýju verklagi við stjórn efnahagsmála sem hélt í meginráttum allt fram til 1990 þegar Þjóðarsáttasamningarnir voru gerðir.³⁴ Þá var tekin upp *verðtrygging launa*. Greiddar voru verðbætur á laun með reglulegu millibili sem miðuðu við hækkun verðlags á tímabilinu. Það kallaði svo aftur á virkt *verðlagseftirlit* með það fyrir augum að halda aftur af verðhækkunum. Áður höfðu verið settar sérstakar reglur um verðlag landbúnaðarafurða með afurðarsölulögunum frá 1934–1935. *Tekjur bænda voru tryggðar* með því að tengja verð landbúnaðarafurða við almennar launabreytingar og styrkjakerfi landbúnaðarins festi sig í sessi. Jafnframt var horfið frá fastgengisstefnu. Þess í stað var farin sú leið að hafa *gengið breytilegt* og það var í höndum ríkisstjórna að ákveða verðmæti þess. Allt þetta gaf ríkisstjórnnum tæki til að bregðast við aðsteðjandi efnahagsvanda, a.m.k. til skemmri tíma lítið.

Ríkisstjórnir gátu t.d. með lagasetningu frestað tímabundið greiðslu verðbóta á laun, fryst hækkun vöruverðs, aukið niðurgreiðslur á landbúnaðarafurðum eða jafnvel bannað verkföll og frestað kjarasamningum um tiltekinn tíma eða lækkað gengi krónunnar. Þetta voru oft sársaukafullar aðgerðir og venjulegast umdeildar í þjóðfélaginu og stjórnmalaflokkar lágu misvel við höggi. Þeir sem reiddu sig t.d. á fylgi launfólks voru því e.t.v. síður líklegir til að styðja aðgerðir sem voru óvinsælar í þeirra hópi. Á hitt bar að líta að víðtækur stuðningur var fyrir því að tryggja

31 Stefánía Óskarsdóttir 1999.

32 Þess ber þó að geta að Sjálfstæðisflokkurinn byggði málf lutning sinn á áherslu á samvinnu allra stétta. Slagorð Sjálfstæðisflokksins „stétt með stétt“ vísar til þessa og hann sótti fylgi í allar stéttir.

33 Þetta eru kaupfélögin sem ráku verslanir og þjónustufyrirtæki víða um land og samtök þeirra, Samband íslenskra Samvinnufélaga (SÍF).

34 Stefánía Óskarsdóttir 1995.

atvinnu í landinu og þeir sem töluðu máli sjávarútvegsins töldu sig ekki geta setið auðum höndum þegar rekstur hans gekk illa eða útflutningstekjum, og þar með afkomu landsmanna, var ógnað.

Með aukinni velsæld í kjölfar síðari heimstyrjaldarinnar glímdu ríkisstjórnir við vaxandi verðbólgu vegna meiri eftirspurnar eftir vinnuafli og vörum. Til að halda í við launaskrið og kostnaðarhækkunar kölluðu verkalýðsfélög eftir kauphækkunum og verkföll voru tíð. Útflytjendur afurða gátu ekki brugðist við vaxandi kostnaði með verðhækkunum án þess að eiga á hættu að sala drægist saman erlendis. Kauphækkunar voru þeim því ekki að skapi en kostnaður jókst eigi að síður og rekstrargrunvelli fyrirtækja var ógnað. Til að treysta atvinnu og áframhaldandi gjaldeyrstekjur þróaðist því það fyrirkomulag á árunum eftir síðari heimsstyrjöldina að ríkissjóður ábyrgðist tiltekið verð á útfluttum afurðum. Ríkisvaldið niðurgreiddi í raun útflutninginn en aflaði tekna á móti með yfirfærslugjaldi á erlendan gjaldeyri og gjöldum á innflutningi.³⁵ Þannig var brugðist við hækkandi raungengi krónunnar og viðskiptahalla og til að spara gjaldeyrisfordann var innflutningur takmarkaður og gripð til skömmtunar. Árið 1950 var einnig gripð til gengisfellingar líkt og 1939 en eftir 1960 urðu þær algengar enda var þá millifærsluferfið aflagt.³⁶

Íslenskar ríkisstjórnir gripu að auki iðulega til aðgerða sem leiddu til beinnar íhlutunar í gerða kjarasamninga. Nægur þingstuðningur þurfti að vera fyrir hendi til að afgreiða slíka lagsetningu eða fylgja aðgerðum á eftir með öðrum hætti.³⁷ Við þessar aðstæður krafðist stjórn efnahagsmála mikillar pólitískrar samstöðu innan ríkisstjórnar sem við fyrstu sýn virðist e.t.v. þversögn þar sem verkalýðsbaráttan sjálf einkenndist af miklum átökum og litlu formlegu samráði. Stjórnarmyndanir og stjórnarslit snerust einkum um hvernig hægt væri að tryggja pólitíska samstöðu til að ná fram markmiðum um lægri verðbólgu og fulla atvinnu. Óhugsandi var að minnihlutastjórnir hefðu nægt afl til slíks. Þetta er ein ástæða þess að meirihlutastjórnir urðu meginreglan á Íslandi en hinar voru þær sem þegar hafa verið nefndar; þ.e. uppbygging kjördæmakerfisins, eðli flokkakerfisins og völd ríkisstjórna. Pólitísk samstaða innan ríkisstjórna hélst þó aldrei mjög lengi og þær urðu ekki langlífár ef frá er talin viðreisnarstjórnin sem stjórnaði 1959-1971.³⁸ Eftirfarandi yfirlit yfir myndun ríkisstjórna á tímabilinu 1939-1959 sýnir glögg

35 Ólafur Rastrick 2004, 30-31.

36 Viðreisn efnahagslífsins var markmið Viðreisnarstjórnarinnar. Til að ná því markmiði aflagði hún millifærsluferfið og aflétti ýmsum hömulum á innflutningi. Til að mæta innlendum kostnaðarhækkunum og tryggja söluleika íslenskra afurða erlendis urðu gengisfellingar algengari. Til að mýkja áhrif þeirra fylgdu oft opinberar tekjutilfærslur til að koma til móts við þarfir hinna verst settu.

37 Algengt var að efnahagsráðstafanir væru fyrst settar í lög með bráðabirgðalögum á þeim tíma sem Alþingi sat ekki. Hins vegar þurfti Alþingi að samþykkja þau eftir að það kom aftur saman.

38 Leiða má líkur að því að sú staðreynd að Viðreisnarstjórninni tókst að koma á nokkru samráði við verkalýðshreyfinguna á öðru kjörtímabilinu hafi fært átakalínur um efnahagsmál út úr ríkisstjórninni og þar með aukið líkur á langlífi hennar. Milli 1971 og 1995 sat hins vegar engin ríkisstjórn lengur en í eitt kjörtímabil.

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

hve samningaviðræður um aðgerðir í efnahagsmálum skiptu miklu skipti við stjórnarmyndanir. Önnur ágreiningsmál komu þó einnig stundum við sögu, svo sem tilhögun kosningakerfisins og utanríkismál, en aðgerðir í efnahagsmálum voru þó ætíð í forgrunni. Sama er að segja um stjórnarslit en þar voru þó endalok Nýsköpunarstjórnarinnar undantekning.

Ríkisstjórnarmyndanir 1939-1959

Árið 1939 gekk Sjálfstæðisflokkur til samstarfs við Framsóknarflokk og Alþýðuflokk sem höfðu setið saman í ríkisstjórn 1934-1938, en frá 1938 hafði Alþýðuflokkurinn veitt minnihlutastjórn Framsóknarflokksins hlutleysi. Ólafur Thors, formaður Sjálfstæðisflokksins, taldi að langvarandi kreppa efnahagslífsins og yfirvofandi styrjaldarhætta gerðu að verkum að brýnt væri að taka upp nýja efnahagsstefnu en til þess yrði ríkisstjórnin að vera sterk. Undir þetta tóku Hermann Jónasson, formaður Framsóknarflokksins, og Stefán Jóhann Stefánsson, formaður Alþýðuflokksins, enda hafði slitnað upp úr stjórnarsamstarfi flokkanna vegna deilna um frumvarp um setningu laga um skipun gerðadóms sem leysa átti langvarandi kjaradeilu milli útgerðarmanna botnvörpuskipa og sjómanna. Alþýðuflokkurinn hafði ekki stutt frumvarpið sem varð þó að lögum vegna stuðnings Sjálfstæðisflokksins við það. Því dró Alþýðuflokkurinn ráðherra sinn úr ríkisstjórninni 1938 en samþykkti í framhaldinu að verja stjórn Framsóknarflokksins með hlutleysi.³⁹ Þetta voru þær kringumstæður sem leiddu til þess að ný stjórn þriggja flokka, undir forystu Framsóknarflokksins, var mynduð 1939. Stjórnin gekk undir nafninu Þjóðstjórnin. Þingstyrkur hennar var mikill, 43 þingmenn af alls 49 þingmönnum sem þá sátu á Alþingi. Hennar fyrsta verkefni var að grípa til efnahagsráðstafana sem lagði grunninn að nýju verklagi við stjórn efnahagsmála sem getið var um að ofan. Gengisfelling, verðtrygging launa og verðlagseftirlit voru meðal þeirra aðgerða sem ný ríkisstjórn kynnti.

Ísland var hernumið 1940 af Bretum. Árið 1941 leystu Bandaríkjamenn Breta af hólmi þegar gerður var hverndarsamningur við Bandaríkin. Á svipuðum tíma samþykkti Alþingi sambandsslit við Danmörku og stofnun lýðveldis; og einnig að fresta þingkosningum sem fram áttu að fara 1941. Ástæða frestunarinnar var einkum ótryggt efnahags- og stjórnamálaástand sem styrjöldin skapaði. Dýrtíð fór mjög vaxandi og haustið 1941 blossuðu upp deilur innan stjórnarinnar um hvernig best væri að taka á henni. Framsóknarflokkurinn vildi lögfesta ákvæði til að stemma stigu við hækkun kaups og verðlags, en Sjálfstæðisflokkurinn taldi réttara að vinna að lausn vandamálsins án lagasetningar og Alþýðuflokkurinn tók í sama streng. Þegar Framsóknarflokkurinn lagði fram frumvarp um lausn dýrtíðarvandans í ríkisstjórn lýstu bæði Sjálfstæðisflokkurinn og Alþýðuflokkurinn sig því mótfallnir. Formaður Framsóknarflokksins baðst þá lausnar fyrir allt ráðuneytið. Ríkisstjóri, Sveinn Björnsson, féllst á lausnarbeiðnina 7. nóvember.

39 Sjá Agnar Kl. Jónsson 1963, 221-225.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Hann gerði strax ráðstafanir til að unnt væri að mynda nýja stjórn. Í því skyni fór Sveinn þess á leit við miðstjórnir fyrrverandi stjórnarflokkanna að þær tilnefndu tvo menn í viðræðunefnd.

Innan fárra daga tókst samkomulag milli flokkanna og ný stjórn tók við 18. nóvember með sömu verkaskiptingu og áður. Flokkarnir höfðu þó ekki náð neinu samkomulagi um lausn dýrtíðarmálsins en voru sammála um að reyna að vinna saman að viðunandi lausn. Það gekk ekki eftir. Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur náðu hins vegar samkomulagi um setningu bráðabirgðalaga um gerðadóm í kaupgjalds- og verðlagsmálum en Alþýðuflokkurinn var áfram algjörlega mótfallinn lögbindingu kaups og banni við verkföllum en hvort tveggja var gert með bráðabirgðalögunum. Alþýðuflokkurinn hætti því stuðningi við ríkisstjórnina 17. janúar 1942. Bráðabirgðalögin voru lögð fyrir Alþingi þegar það kom saman í febrúar og voru samþykkt með atkvæðum þingmanna Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins.

Upp úr samstarfi flokkanna slitnaði þó skömmu síðar þegar Sjálfstæðisflokkurinn studdi tillögu sem Alþýðuflokksins bar upp á Alþingi um breytingar á kjördæmakerfinu. Framsóknarflokkurinn var þeim ekki samþykktur og ákvað í mótmælaskyni að ganga úr stjórninni. Það varð úr að Alþýðuflokkurinn og Sósíalístaflokkurinn samþykktu að styðja minnihlutastjórn Sjálfstæðisflokks á meðan kjördæmamálinu væri komið í gegnum þingið.⁴⁰ Strax að loknum haustkosningum 1942 drógu flokkarnir stuðning sinn við minnihlutastjórnina til baka og myndun nýrrar ríkisstjórnar hófst.⁴¹

Ríkisstjórnin, Sveinn Björnsson, skipaði viðræðunefnd allra flokka til að ræða möguleika á stjórnarsamvinnu enda hafði fráfarandi forsætisráðherra, Ólafur Thors, enn þá skoðun að ríkisstjórnin yrði að hafa sem stærstan meirihluta til að geta tekið á erfiðum málum á styrjaldartímum.⁴² Ekki náðist þó samkomulagi í viðræðum nefndarmanna. Sveinn leitaði þá til Haralds Guðmundssonar sem var forseti sameinaðs Alþingis á þessum tíma og þingmaður Alþýðuflokksins. Haraldur ræddi við Framsóknarflokk og Sósíalístaflokkinn en skilaði umboði sínu eftir sex daga viðræður. Þá fékk Sjálfstæðisflokkurinn umboð til stjórnarmyndunar en forystumenn hans töldu áfram vænlegast að mynda ríkisstjórn sem allir flokkar ættu aðild að til að leysa „dýrtíðarvandann“ svokallaða. Hins vegar gekk enn sem fyrr erfiðlega að sætta sjónarmið stjórnmalaflokkanna.

Sveini fór að lengja biðin og þremur dögum síðar ákvað hann að skipa utanþingstjórn sem færi með stjórn landsins þar til flokkarnir hefðu náð samkomulagi. Hugmyndin kom fyrst frá Sósíalístaflokknum sem taldi það í fullu samræmi við stjórnarskrána og þingræðið að bráðabirgðastjórn væri skipuð þar til tækist að mynda venjulega þingræðislega stjórn.⁴³ Framsóknarflokkurinn studdi þessa hugmynd. Utanþingsstjórnin sat í 20 mánuði undir forsæti Björns Þórðarsonar.

40 Hér að ofan var gerð grein fyrir þessari breytingu á kjördæmakerfinu.

41 Vegna breytinga á kjördæmaskipaninni urðu tvennar kosningar að fara fram 1942.

42 Agnar Kl. Jónsson 1963, 242.

43 Agnar Kl. Jónsson 1963, 245.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Engir stjórnmalaflokkar lýsti fyrirfram yfir stuðningi eða hlutleysi við hana. En þann tíma sem hún sat kom ekki fram vantrauststillaga á hana enda vissu stjórnmalamenn að það fæli í sér að þeir yrðu að koma með valkost í hennar stað. Vegna þráteflis stjórnmalaflokkanna var slíkt þó ómögulegt þar til úr því greiddist. Það gerðist þegar loks komst skriður á viðræður Sjálfstæðisflokks, Alþýðuflokks og Sósíalístaflokksins mánuði áður en utanþingstjórnin sagði af sér í september 1944. Utanþingsstjórnin hafði lagt fram frumvarp á Alþingi um lausn dýrtíðarvandans og setti það skilyrði að meirihluti þings staðfesti það, annars færi hún frá. Frumvarpið var hins vegar fellt og stjórnin baðst því lausnar. Í febrúar 1943 hafði utanþingstjórnin einnig lagt fyrir frumvarp um lausn á vanda efnahagslífsins sem tók miklum breytingum í meðförum þingsins. Forsætisráðherra þótti hart að svo margar breytingar væru gerðar og sagði í yfirlýsingu í neðri deild, þegar frumvarpið var loks samþykkt, að best væri að aðrir tækju við stjórninni en núverandi stjórn sæti þó þar til ný stjórn hefði verið mynduð. Af sama tilefni sagði þó einn ráðherra sig úr ríkisstjórninni.⁴⁴

Þegar utanþingstjórnin fór frá tók við ný stjórn undir forystu Sjálfstæðisflokks með aðild Alþýðuflokks og Sósíalístaflokksins. Hún var kölluð nýsköpunarstjórnin. Alls 32 þingmenn af 52 studdu ríkisstjórnina, en 5 þingmenn Sjálfstæðisflokksins studdu hana ekki vegna tortryggni í garð Sósíalístaflokksins. Árið 1946 fóru fram kosningar en niðurstöður þeirra breyttu ekki stjórnarsamstarfinu. Í september sama ár gekk Sósíalístaflokkurinn hins vegar úr stjórninni vegna deilna um túlkun á niðurfellingu hverndarsamnings við Bandaríkin. Stjórnin baðst lausnar nokkrum vikum síðar en starfaði áfram þar til tókst að mynda nýja stjórn.

Frá október til desember fóru stjórnarmyndunarviðræðurnar fram í viðræðunefnd allra flokkanna. Málavextir voru þeir að fráfarandi forsætisráðherra, Ólafur Thors, taldi réttast að hafin yrðu samtöl milli allra þingflokka til að ná nægilega víðtæku samkomulagi um afgreiðslu mála og stjórnarsamstarf eins og gert hafði verið í undanegnum stjórnarmyndunarviðræðum.⁴⁵ Viðræðunefnd var því skipuð með fulltrúum allra flokka. Hún réð strax fjóra hagfræðinga til starfa til athugunar á efnahagsmálum. Illa gekk þó að komast að niðurstöðu í nefndinni. Eftir slit viðræðna í nefndinni veitti forseti Sjálfstæðisflokksnum umboð til stjórnarmyndunar. Formaður hans, Ólafur Thors, kannaði fyrst möguleika á að endur-reisa nýsköpunarstjórnina en það gekk ekki af sömu ástæðu og ofan greinir.⁴⁶ Á sama tíma fóru einnig fram óformlegar þreifingar á milli Framsóknarflokks, Sósíalístaflokksins og Alþýðuflokksins. Þær strönduðu þó m.a. á ágreiningi um hver skyldi vera í forystu slíkrar stjórnar en einnig taldi Alþýðuflokkurinn óvið-eigandi að flokkarnir þrír tækju ákvörðun um stjórnarsamstarf án þess að hafa til þess formlegt umboð. Næst fékk Alþýðuflokksmaðurinn, Stefán Jóhann Stefáns-

44 Agnar Kl. Jónsson 1963, 251.

45 Agnar Kl. Jónsson 1963, 263.

46 Agnar Kl. Jónsson 1963, bls. 264-265. Þess má einnig geta að ýmir áhrifamenn í Sjálfstæðisflokksnum voru því mótfallnir að leita eftir samningum við Sósíalístaflokkinn eftir brotthvarf þeirra úr Nýsköpunarstjórninni. Matthías Johannessen 1981, 65.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

son, umboðið. Möguleikar Stefáns Jóhanns til stjórnarmyndunar voru nokkuð þröngir þar sem Sósíalístaflokkurinn vildi ekki una forystu hans og sömuleiðis vildi Framsóknarflokkurinn fara með forystuna í ríkisstjórn. Loks náðust þó samningar um myndum ríkisstjórnar Alþýðuflokks, Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks undir forystu Stefáns Jóhanns sem tók við í febrúar 1947. Ríkisstjórnin, sem gekk undir gælunafninu Stefanía, naut stuðnings 42 af 52 þingmönnum. Samstaðan innan stjórnarinnar brast 1949 vegna deilna um dýrtíðarmál. Tillögur Framsóknarflokksins fengu ekki hljómgrunn í ríkisstjórninni og því ákváðu forystumenn hans að stjórnin færi frá, þing skyldi rofið og boðað til nýrra kosninga.

Eftir kosningar 1949 gaf forseti flokkunum tímamörk um stjórnarmyndun, einn mánuð. Nú var ekki skipuð viðræðunefnd allra flokka enda fullreynt í undanegnum stjórnarmyndunarviðræðum að slíkt skilaði takmörkuðum árangri. Hermann Jónasson, formaður Framsóknarflokksins, fékk stjórnarmyndunarumboð þar sem flokkurinn hafði unnið á í kosningunum. Hann vildi Alþýðuflokk í stjórn með sér sem nyti hlutleysis Sjálfstæðisflokks. Alþýðuflokkurinn sagði hins vegar afar mikilvægt að tryggja stjórninni fyrirfram meirihlutafylgi svo hún hefði burði til að leysa erfið mál.⁴⁷ Alþýðuflokkurinn var einnig mótfallinn því að Sósíalístaflokkurinn ætti aðild að ríkisstjórn. Ólafur Thors fékk þá stjórnarmyndunarumboð en fékk þau svör hjá Framsóknarflokknum að ekki væri hægt að ganga frá samstarfi flokkanna tveggja nema að undanegnum ýtarlegum viðræðum og fyrir lægi skýrir samningar um hvernig taka skyldi á efnahagsmálum. Líkt og Alþýðuflokkurinn vildi Sjálfstæðisflokkurinn ekki sitja í stjórn með Sósíalístaflokknum: Þar skipti nokkru að Sósíalístaflokkurinn hafði sérstöðu í íslenskum stjórnámálum vegna tengsla sinna við Sovétríkin sem olli tortryggni á tímum vaxandi spennu í heimsmálum. Því kom upp pattstaða sem forseti Lýðveldisins reyndi að leysa úr með því að fara þess á leit við Ólaf Thors að hann myndaði „innanþingstjórn“ í anda utanþingsstjórnarinnar sem í raun þýddi minnihlutastjórn. Hann varð við þeirri beiðni án þess að fyrir lægi stuðnings- eða hlutleysisfirlýsing frá öðrum flokkum. Í ljósi aðstæðna sögðu þeir að stuðningur við stjórnina myndi ráðast af málefnum hverju sinni.

Eftir að minnihlutastjórn Sjálfstæðisflokksins var skipuð reyndu forystumenn Sjálfstæðisflokksins áfram að ná samkomulagi við Alþýðuflokk og Framsóknarflokk um ríkisstjórnarsamstarf. Ríkisstjórnin hafði fengið tvo sérfræðinga til að koma með tillögur um lausn efnahagsmála. Á grundvelli athugana þeirra hallaðist Sjálfstæðisflokkurinn að því að réttast væri að grípa til gengisfellingar. Alþýðuflokkurinn studdi ekki þá leið en Framsóknarflokkurinn sýndi því áhuga að ræða tillögur sérfræðinganna nánar og koma e.t.v. inn í stjórnina. Í miðjum þessum þreifingum kom fram vantraust á ríkisstjórnina í kjölfar umdeilds frumvarps ríkisstjórnarinnar um lausnir í efnahagsmálum. Vantraustið var samþykkt 1. mars 1950 og hafði þá stjórnin setið í þrjá mánuði.

47 Agnar Kl. Jónsson 1963, 272.

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Hófast nú að nýju stjórnarmyndunarviðræður undir forystu Framsóknarflokksins. Helsta deiluefni stjórnsmálaflokkanna var fýsileiki gengislækkunar. Ekki hafði verið gripið til gengisfellingar síðan 1939 og sýnt þótti að gengisfelling hefði kjaraskerðingu í för með sér fyrir launafólk. Sjálfstæðisflokkurinn taldi hana þó óumflýjanlega en ekki Alþýðuflokkur og Framsóknarflokkur sem fékk umboð til myndunar nýrrar ríkisstjórnar frá forseta. Til að reka á eftir að samkomulag næðist um myndun meirihlutastjórnar kannaði forseti möguleika á myndun nýrrar utanþingsstjórnar. Ólafur Thors lagði þó hart að forseta að fresta því að grípa til þess úrræðis því ekki væri útséð um myndun stjórnar. Svo fór að Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur fóru saman í ríkisstjórn undir forsæti Framsóknarmannsins Steingríms Steinþórssonar. Sögðu forystumenn að ákveðið hefði verið að ganga til samstarfs til að forða þjóðarvoða því vandi efnahagslífsins væri mikill.⁴⁸ Ríkisstjórnin hafði 36 þingmenn af 52 á bak við sig. Til grundvallar stjórnarsamstarfinu lá samkomulag um afgreiðslu frumvarps um lausn efnahagsmála sem Sjálfstæðisflokkurinn hafði lagt fram um gengisskráningu, launabreytingar, stóreignaskatt, framleiðslugjöld o.fl. sem hafði reynst svo umdeilt þegar það var fyrst kynnt.

Kosningar fóru fram 1953. Fyrir þær lýsti Framsóknarflokkurinn því yfir að flokkurinn gengi óbundin til kosninga. Kosningarnar fóru þannig að Sjálfstæðisflokkurinn vann á en Framsóknarflokkurinn tapaði fylgi. Í viðræðum stjórnarflokkanna eftir kosningar kom fram að Framsóknarflokkurinn óskaði eftir því að Alþýðuflokkinn gengi líka til liðs við stjórnina. Sjálfsgaht hefur með þessu vakað fyrir Framsóknarflokknum að taka að nýju upp málefnaviðræður um áherslur í efnahagsmálum. Sjálfstæðisflokkur vildi hins vegar óbreytta stjórnarstefnu og sagði þar að auki að samningaviðræður við Alþýðuflokkinn myndu einungis leiða til „þjóðhættulegra tímatafa, sem Sjálfstæðisflokkurinn vildi ekki bera ábyrgð á“.⁴⁹ Svo fór að ríkisstjórnarsamstarfið var endurnýjað en undir forystu Sjálfstæðisflokksins og hafði þingstyrkur hennar aukist um einn frá síðustu kosningum vegna kosningasigurs Sjálfstæðisflokksins.

Framsóknarflokkurinn fór hins vegar að ókyrrast í stjórn með Sjálfstæðisflokknum. Vorið 1955 var verkfall sem lauk með kauphækkunum sem leiddu til aukins kostnaðar í framleiðslu og hækkunar verðbólgu. Innan ríkisstjórnarinnar var deilt um hvernig væri hægt að koma framleiðslufyrirtækjum til aðstoðar. Þessi ágreiningur leiddi m.a. til þess að Framsóknarflokkurinn tók í mars 1956 upp óformlegar viðræður við Alþýðuflokk um samstarf á milli þeirra. Í framhaldinu ályktaði flokksþing Framsóknarflokksins að fullreynt væri að vandi efnahagslífsins yrði leystur í samstarfi við Sjálfstæðisflokkinn og því yrði að slíta stjórnarsamstarfinu, boða til kosninga og mynda að þeim loknum stjórn með Alþýðuflokknum. Flokkarnir fastmæltust um að stefna að myndun nýrrar ríkisstjórnar sem legði fram nýjar lausnir í efnahagsmálum og bindi enda á veru varnarliðsins á Íslandi.

48 Agnar Kl. Jónsson 1963, 283.

49 Agnar Kl. Jónsson 1963, 285.

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

Forsætisráðherra baðst lausnar fyrir ráðuneytið 27. mars. Vegna ósamkomulags meðal stjórnarliða kannaði forseti, Ásgeir Ásgeirsson, hvort mögulegt væri að mynda nýja meirihlutastjórn fram að kosningum. Það reyndist ekki hægt. Framsóknarflokkurinn lagði fram hugmynd um að utanþingstjórn færi með stjórn fram yfir kosningar eða myndun minnihlutastjórnar með Alþýðuflokki sem nyti hlutleysis Sósíalístaflakksins. Sósíalístaflakkurinn setti hins vegar ýmis skilyrði við þeim stuðningi sem Framsóknarflokkurinn vildi ekki ganga að. Því sat óbreytt stjórn þar til ný var mynduð eftir kosningarnar í júlí 1956.

Til að tryggja þingmeirihluta Alþýðuflokks og Framsóknarflokks að loknum kosningum ákváðu Framsóknarflokkurinn og Alþýðuflokkurinn að standa að sameiginlega framboðum til að hámarka uppskeru kosninganna. Þeim tókst hins vegar ekki að vinna meirihluta þingsæta í kosningunum. Flokkarnir leituðu því til nýstofnaðs Alþýðubandalags, en þar komu saman félagar úr Sósíalístaflakki og ýmsir aðrir vinstrimenn, um að það veitti stjórninni hlutleysi. Alþýðubandalagið féllst ekki á það enda vildi það fá fulla aðild að ríkisstjórninni en því var Alþýðuflokkurinn í fyrstu mótfallinn vegna tortryggni í garð þeirra. Samkomulag náðist þó að lokum um þriggja flokka vinstristjórn Framsóknarflokks, Alþýðuflokks og Alþýðubandalags. Fól þá forseti Hermann Jónassyni stjórnarmyndun og lagði hann fram ráðherralista sinn skömmu síðar. Þessi ríkisstjórn hafði stuðning 33 þingmanna af 52.

Líkt og raunin var um flestar aðrar ríkisstjórnir brast samstaðan í vinstristjórninni vegna ágreinings um lausnir á verðbólguvandnum. Þegar komið var fram á árið 1958 lagði Framsóknarflokkurinn til að frestað yrði að greiða verbætur á laun eins og lögbundið var. Leitaði forsætisráðherra eftir samþykki Alþýðusambands Íslands sem féllst ekki á tillöguna. Því kom hækkunin til framkvæmda og jók það enn á dýrtíðina. Framsóknarflokkurinn taldi sig ekki geta haldið stjórnarsamstarfinu áfram og sleit því. Ríkisstjórnin baðst lausnar 4. desember 1958. Forseti fól þá Ólafi Thors að mynda stjórn. Líkt og oftast áður leitaði Sjálfstæðisflokkurinn fyrir sér um að mynda stjórn allra flokka sem hefði bolmagn til að beita sér gegn verðbólgunni og gera umbætur á kjördæmakerfinu. Það tókst ekki, einkum vegna þess að Framsóknarflokknum var ekki umhugað um breytingar á kjördæmakerfinu og Alþýðuflokkur gat ekki fellt sig við tillögur Sjálfstæðisflakksins í efnahagsmálum.

Ásgeir Ásgeirsson leitaði þá til Emils Jónssonar, forystumanns Alþýðuflokksins, og fól honum að mynda ríkisstjórn. Emil kannaði möguleika á að endurreisa vinstristjórnina en það strandaði m.a. á því að Framsóknarflokkur og Alþýðubandalag vildu ekki kosningar fyrr en árið 1960 og að ekki yrði hreyft við kjördæmamálinu fyrr en þá. Einnig var ágreiningur um lausn efnahagsmála enn mikill á milli flokkanna þriggja. Að lokum tókust samningar við Sjálfstæðisflokk um myndum minnihlutastjórnar sem m.a. átti að leiða kjördæmabreytinguna í höfn og tryggja samninga milli bátaútvegsmanna og bátasjómannanna sem þylðu enga bið eins og komist var að orði.⁵⁰

50 Agnar Kl. Jónsson 1963, 306.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Eftir kosningar í lok október 1959 tóku Alþýðuflokkur og Sjálfstæðisflokkur upp viðræður um myndun nýrrar stjórnar. Þær stóðu yfir fram til 19. nóvember en þá baðst Emil Jónsson lausnar fyrir ráðuneyti sitt og ný stjórn var skipuð daginn eftir sem Sjálfstæðisflokkurinn var í forystu fyrir. Stjórnin var nefnd viðreisnarstjórnin og var það markmið hennar að koma íslensku efnahagslífi á réttan kjöl með ýmsum breytingum í átt til meira frjálsræðis í efnahagslífinu, m.a. aflagði hún millifærslukerfið, sem tryggt hafði afkomu útflutningsgreinanna, og aflétti ýmsum hömlum á innflutningi. En til að mæta innlendum kostnaðarhækkunum og tryggja söluleika íslenskra afurða erlendis var gripíð til gengisfellingar.

Ríkisstjórnin hafði minni þingstyrk en fyrri meirihlutastjórnir, einungis 33 þingmenn af 60. Sá stuðningur dugði þó vel og pólitísk samstaða hélst á milli stjórnarflokkanna í þrjú kjörtímabil. Það var mikil nýlunda í íslenskum stjórnmálum því fram að því hafði engin stjórn setið lengur en í tæp sex ár, þ.e. ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks sem sat frá 1950-1956. Ástæðuna má að hluta rekja til þess að á öðru kjörtímabili sínu leitaði viðreisnarstjórnin eftir samráði við verkalýðshreyfinguna og atvinnurekendur. Markmiðið var að koma á samræmdri launastefnu og binda enda á átök á vinnumarkaði. Júnísamkomulagið sem gert var 1964 markaði upphaf samráðsins. Frá þeim tíma áttu fulltrúar verkalýðshreyfingarinnar aðild að undirbúningi ýmissa mála sem ríkisstjórnin beitti sér fyrir og mörkuðu hagstjórnarstefnuna. Hér má m.a. nefna átak í húsnæðis- og atvinnumálum.⁵¹ Þetta hafði í för með sér að átök um lausn efnahagsmála færðust að einhverju leyti út úr ríkisstjórninni.

List hins mögulega

Stjórnkerfi í lýðræðisríkjum mótast af ýmsum þáttum. Þeirra á meðal eru kosningakerfið, flokkakerfið, ríkisstjórnarmynstur, staða þings gagnvart ríkisstjórn og framkvæmdarvaldi og samskiptakerfi hagsmunasamtaka atvinnulífsins og ríkisins. Ríki með hlutfallskosningakerfi, fjölflokkakerfi, ríkisstjórn sem samanstendur af fleiri en einum stjórnmálaflokki, valdajafnvægi á milli þings og framkvæmdarvalds og samráðskerfi í samskiptum aðila vinnumarkaðarins hafa verið kennd við samráðslýðræði. Eins og rakið var hér að framan hafði íslenska stjórnkerfið nokkur einkenni samráðslýðræðis á árunum 1939-1959. Þau voru fjölflokkakerfi og meirihlutastjórnir fleiri en eins flokks. Einkenni meirihlutalýðræðis voru þó fleiri en þau voru kosningakerfi sem fram til 1959 var að miklu leyti byggt á einmenningskjördæmum, forystu ríkisstjórnar/framkvæmdarvalds yfir þinginu og samskiptakerfi á vinnumarkaði sem einkenndist af samkeppni (margræði) fremur en samráði. Þessi atriði skýra hvers vegna meirihlutastjórnir, þ.e. samsteypustjórnir fleiri en eins flokks, hafa oftast setið að völdum á Íslandi.

Á tímabilinu 1939-1959 festist sú hefð í sessi að íslenskar ríkisstjórnir væru meirihlutastjórnir. Fram til 1959 höfðu nýjar ríkisstjórnir riflegan þingmeirihluta

51 Ólafur Rastrick 2004, 60-61.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

enda var það leiðarljós í öllum stjórnarmyndunarviðræðum á þeim tíma að skapa sem stærstan meirihluta og sem víðtækasta pólitíska samstöðu. Ástæðuna má einkum rekja til þess að ólíkt því sem tíðkaðist í samráðskerfum sem voru við lýði í Skandinavíu og víðar deildu íslenskar ríkisstjórnir ekki valdi sínu til að móta efnahagsstefnuna með aðilum vinnumarkaðarins. Þess í stað hvíldi það á herðum ríkisstjórna að hafa einhliða hemil á verðbólgu og halda uppi atvinnu í efnahags- umhverfi sem oft einkenndist af þenslu á vinnumarkaði, tíðum verkfallsátökum og skammlífum kjarasamningum. Þetta varð meginverkefni ríkisstjórna.

Pólitísk samstaða var forsenda þess að ríkisstjórnir gætu gripið til þeirra stjórnækja sem fólust í verklagi við stjórn efnahagsmála sem tekið var upp 1939. Verklagið gaf stjórnnum tæki til að bregðast við efnahagsvanda af völdum verð- bólgu og viðkvæmrar stöðu útflutningsgreina, a.m.k. til skemmri tíma litið. Þær gátu með lagasetningu t.d. frestað tímabundið greiðslu verðbóta á laun, fryst hækkun vöruverðs, aukið niðurgreiðslur á landbúnaðarafurðum eða jafnvel bannað verkföll og frestað kjarasamningum um tiltekin tíma eða lækkað gengi krónunnar. Án slíkrar samstöðu voru ríkisstjórnir ekki myndaðar og þær fóru frá þegar samstaðan þvarr. Þetta ríkisafskiptakerfi ýtti hins vegar undir stjórnmalalegan óstöðugleika á tímabilinu 1939-1959 sem endurspegladist í því að stjórnarskipti voru tíð. Ástæðuna má rekja til þess að það reyndist vandasamt að viðhalda samstöðu í stórum hópi þar sem hagsmunir og hugmyndafræðilegar áherslur voru ólíkar.

Heimildir

- Agnar Kl. Jónsson 1963. *Stjórnarráð Íslands 1904-1961*, 1. bindi. Reykjavík: Sögufélagið.
- Arter, D. 2006. „Analysing the Nordic Region: A Block of Distinctive Consensus Model Democracies“, *Democracy in Scandinavia: Consensusual, Majoritarian and Mixed?* Manchester: Manchester University Press.
- Ásmundur Helgason 2004. „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“ í Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson (ritstj.), *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*, 1. bindi. Reykjavík: Sögufélag.
- Bale, T. & Bergman, T. 2006. „Captives No Longer, but Servants Still?: Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand“, *Government and Opposition* 41(3).
- Esping-Andersen, G. 1985. *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Fusfeld, D.R. 1986. *The Age of the Economist*. 5. útg. Scott, Foresman: Glenview, Illinois og London.
- Grant, W. 1985. *The Political Economy of Corporatism*. London: Macmillan.
- Gunnar Helgi Kristinsson 1994. *Embættismenn og stjórnmalamenn*. Reykjavík: Heimskringla.
- Gunnar Helgi Kristinsson 2006. „Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan“, *Stjórnmal og stjórnsýsla, veftímarit* 2(2). Reykjavík: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála.

Stjórnámál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

- Heimir Þorleifsson 1973. *Frá einveldi til lýðveldis. Íslandssaga eftir 1830*. Reykjavík: Bókaverslun Sigfúsar Eymundssonar.
- Jakob F. Ásgeirsson 1988. *Þjóð í hafti: þrjátíu ára saga verslunarfjötra á Íslandi*. Reykjavík: Almenna Bókafélagið.
- Katzenstein, P. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lehmbruch, G. 1979. „Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective“ í J. H. Coldthorpe (ritstj.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Lijphart, A. & Crepaz, M.M.L. 1991. „Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages“, *British Journal of Political Science* 21/2, 235-246.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Matthías Johannessen 1981. *Ólafur Thors: Ævi og störf*, 2. bindi. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Ólafur Rastrick 2004. „Saga ríkisstjórna og helstu framkvæmdir til 1983“ í Ólafur Rastrick og Sumarliði R. Ísleifsson (ritstj.), *Stjórnarráð Íslands 1963-2004*, 2. bindi. Reykjavík: Heimskringla.
- Philip Norton 1984. *The British Polity*. New York og London: Longman.
- Samuels, D.J. 2002. „Presidentialized Parties: The Separation of Powers, Party Organization and Behaviour“, *Comparative Political Studies*, 35(461), 465-466.
- Schmitter, P.C. 1981. „Interest Intermediation and Regime Governability in Western Europe and North America“ í Berger, S. (ritstj.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stefanía Óskarsdóttir 1995. *The Use of Incomes Policies: The Case of Iceland 1969-1995*. Doktorsritgerð. Purdue University: West Lafayette.
- Stefanía Óskarsdóttir 1999. „Metamorfosen av industriella relationer“ í Ståhlberg, K. (ritstj.), *Den nordiska modellen i en brytningstid*. NORD 1999:12. Kaupmannahöfn: Norræna ráðherranefndin.
- Stefanía Óskarsdóttir 2007. „From Active States to Active Citizenship? The Impact of Economic Openness and Transnational Governance“ í Hvinden, B. & Johansson, H. (ritstj.), *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of Choice, Duties and Participation in a Changing Europe*. London og New York: Routledge.
- Strøm, K. 1990. „A Behavioural Theory of Competitive Political Parties“, *American Journal of Political Science* 34(2), 565-598.
- Svanur Kristjánsson 2003. „A Parliamentary Democracy with a Semi-Presidential Constitution“, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.