

# Ágúst Einarsson

## Inngangsorð<sup>1</sup>

### Hagfræði sem vísindagrein

Hagfræðin er vísindagrein innan þjóðfélagsvísinda og fjallar um þarfir mannsins fyrir efnahagsleg gæði. Þar sem þarfirnar eru meiri en hægt er að fullnægja þarf að finna skynsamlega aðferð til að skipta gæðum milli manna. Þessi hugsun um þarfir mannsins og fullnægingu þeirra er kölluð lögmál skortsins og er viðfangsefni hagfræðinnar sem vísindagreinar. Vísindi eru þekking byggð á fordómalausum athugunum. Vísindaleg vinnubrögð felast í athugun, flokkun og skýringu á ástandi eða atburðarás. Hlutleysi vísindalegra vinnubragða er æðsta boðorð fræðimanna.

Vísindamenn byggja kenningar sínar í flestum tilvikum á tengslum við raunveruleikann en þjóðfélagsvísindi eru þess eðlis að oft er mjög erfitt fyrir fræðimenn að skilja milli rannsókna sinna og persónulegra skoðana. Eftir því sem umfjöllun innan þjóðfélagsvísinda dýpkar getur hún fjarlægst hinn daglega raunveruleika sem oftast er grundvöllur stjórnmalabaráttunnar. Málamiðlun stjórnmalamanna í efnahagsmálum á þannig oft lítið sameiginlegt með fræðilegri afstöðu hagfræðinga. Vísindaleg vinnubrögð hagfræðinnar setja hagfræðingum þröngar skorður sem stjórnmalamönnum eru ekki alltaf ljósar.

Hættan við fræðikenningar í þjóðfélagsvísindum er að þær myndi sjálfstæðan grundvöll í stjórnmalalegum átökum og þróist líkt og trúarbrögð. Ósveigjanleg afstaða setur meiri svip sinn á kenningar og framkvæmd þeirra á sviði stjórnála en hina upprunalegu kennismiði óraði oft fyrir. Hin hugmyndafræðilega trúarsetning kommúnismans, þ.e. að miðstýrður áætlunarbúskapur og ríkiseign framleiðslutækja þýddi meiri jöfnuð og réttlátara stjórnarfar, átti mikinn hljómgrunn víða um heim á fyrstu áratugum þessarar aldar.

Oft er talað um þrjá meginflokka í skipulagi efnahagslífsins. Í fyrsta lagi markaðshagkerfi þar sem markaður er aðalstýritæki framleiðslu og ráðastöfun framleiðsluþátta. Í öðru lagi miðstýrður áætlunarbúskapur, þar sem allar meginákvarðanir um hvað skuli framleitt og hvernig tekjur skiptist milli manna eru í höndum ríkisvaldsins. Í þriðja lagi er blanda af þessum kostum, þar sem áhrif ríkisvalds af efnahagsmálum eru veruleg og oft er einnig opinbert eignarhald á mörgum framleiðslutækjum. Íslendingar búa við eins konar blandað hagkerfi, sem er oft lýst með hugtakinu velferðabundinn markaðsbúskapur. Mikil fræði eru til um þessa skiptingu og hvað sé æskilegt fyrirkomulag stýringar efnahagsmála.

### Einkenni markaðshagfræðinnar

Valfrelsi neytenda, frjáls samkeppni fyrirtækja og leiðbeinandi hlutverk ríkisins eru aðalsmerki markaðsbúskapar. eru markaðsviðskipti lausn mannkynsins á vandanum við að útdeila gæðum sem eru af skornum skammti? Þessi spurning er síður en svo einföld. Markaður hefur þekkt í mannlegum samskiptum frá örófi alda. Víða mætast framboð og eftirspurn og endurspeglar frjálsan vilja einstaklinga á einstökum sviðum. Á sama tíma, í sama þjóðfélagi eru aðrir þættir fastreyrðir í skipulagshyggju áætlunarbúskapar. Þannig eru efnahagsmál ekki

---

<sup>1</sup> Formáli í bókinni *Markaðsbúskapur*. Arne Jon Isachsen, Carl B. Hamilton og Þorvaldur Gylfason. Heimskringla, Reykjavík 1994.

einungis háð fræðikenningum hagfræðinnar heldur mótast af sögulegri hefð og málamiðlun í stjórnarfari einstakra þjóða.

Nú er talið að um helmingur jarðarbúa búi við markaðsbúskap. Þær þjóðir sem við þekkjum best í Vestur-Evrópu og í Norður-Ameríku hafa slíkt hagkerfi. Tvennt bendir til að þetta skipulag sé öðrum fremra. Annars vegar sú staðreynd að hvergi er almenn velferð þegnanna meiri en í þessum löndum og hins vegar reyna þær þjóðir sem nýlega hafa brotist út úr kerfi áætlunarbúskapar kommúnismans að laga efnahag sinn að aðstæðum Vesturlanda. Kínverjar, fjölmennasta þjóð veraldar, sem búa við allt annan hugsunarhátt en Vesturlandabúar, reyna einnig að nýta sér ýmsa kosti markaðsbúskapar til að efla framleiðslu og auka verðmætasköpun. Hér er því eftir nokkru að slægjast.

Markaðsbúskapur sem efnahagskerfi er ekki að menn hittist á götuhorni og versli með vörur eða þrútti um verð. Slík starfsemi hefur ávallt þekkt. Slík starfsemi er hluti markaðsbúskaparins en aðrir veigamiklir þættir hans eru skipulag framleiðslu, eignarhald framleiðslutækja, fyrirkomulag fjárfestinga, umsvif ríkisvalds, peningakerfi, gengisstefna og tækniþróun svo fátt eitt sé nefnt.

Mismun milli efnahagskerfa er einna best lýst með því að skilgreina hvar vald til ákvarðana liggur. Vald, það að ná völdum og halda þeim, hefur verið driffjöður mannglegrar starfsemi allt frá því að skipulögð samfélög mynduðust fyrir mörg þúsund árum, þótt mestar breytingar í þjóðfélagsskipun hafi orðið síðustu tvö hundruð árin. Óskín að ná valdi yfir öðrum einstaklingum eða nauðsynlegum hráefnum til framleiðslu hefur verið uppspretta stýrjalda öll þessi ár, oft klædd í búning trúarbragða.

Heimurinn var áður fyrr lítill í þeim skilningi að samgöngur voru erfiðar og langan tíma tók að fara milli svæða. Einstök lönd voru flest sjálfbjarga um þær vörur sem þurfti til að lifa. Drepsóttir og stýrjaldir héldu fólksfjölda í skefjum þannig að frumstæður landbúnaður dugði til að útvega takmörkuðum fjölda fólks nauðsynlega fæðu á hverju svæði. Tækniþytingin sem hófst á seinni hluta 18. aldar gerbreytti heiminum á tiltölulega skömmum tíma og skapaði þörf á ítarlegu skipulagi í efnahagsmálum.

Það er skemmtileg tilviljun að Skotinn Adam Smith, sem er talinn faðir hagfræðinnar sem vísindagreinar, var vinur James Watt sem fyrstur nýtti gufuaflið til iðnaðarframleiðslu. Í kjölfar iðnþytingarinnar óx iðnaðarframleiðsla verulega, verslun milli landa blómgaðist og borgir byggðust hratt upp, en þessi þróun markar þjóðfélag okkar enn þann dag í dag.

Á þessum tíma verður hagfræðin til sem vísindagrein. Venja er að miða við útgáfu bókarinnar Rannsókn á eðli og orsökum auðlegð þjóða eftir Adam Smith, prófessor í Glasgow, en hún kom út árið 1776. Þar fellir hann saman alla þáverandi þekkingu um efnahagsmál og raðar þeim fróðleik kerfisbundið. Hann hvetur til frelsis í viðskiptum í anda *laissez-faire*-stefnunnar, en hún boðar lágmyrkun afskipta stjórnvalda í efnahagsmálum. Hann leit á frjálslyndan markaðsbúskap sem það efnahagskerfi sem leiðir til mestra hagsbóta. Reynslan hefur staðfest réttmæti þessa sjónarmið hans.

Hagfræðin fjallar um efnahagsleg samskipti fólks, fyrirtækja og ríkisvalds í heimi þar sem ekki er nóg til af gæðum fyrir alla. Hversu umfangsmikið ríkisvaldið er í þessum samskiptum er það sem skilur helst á milli í stjórnálalegum átökum nútímans í Vestur-Evrópu.

Í miðstýrðum áætlunarbúskap er allt vald í efnahagsmálum hjá handhöfum ríkisvaldsins. Í markaðsbúskap hafa einstaklingar vald til að velja og þeir eru þannig þungamiðja efnahagslífsins. Oft eru það tiltölulega fáir einstaklingar sem hafa vald til hagstjórnar og á það bæði við áætlunarbúskap og markaðsbúskap. Valddreifing markaðshagfræðinnar ásamt lýðræðisskipulaginu tryggir þó að flestra mati rétt einstaklinga til ákvarðanatöku betur en önnur þjóðfélagskerfi.

### Aðdragandi og grunnatriði miðstýrðs áætlunarbúskapar

Í upphafi iðnbyltingar um árið 1750 voru íbúar Evrópu um 140 milljónir. Þá voru íbúar Kína um 200 milljónir. Nú eru íbúar Evrópu um 800 milljónir en Kínverjar eru taldir vera um 1.200 milljónir. Tæknivæðing Vesturlanda og efling borgarastéttarinnar í kjölfar byltinganna í Norður-Ameríku árið 1776 og í Frakklandi árið 1789 bættu samkeppnisstöðu Vesturlanda. Þau urðu allsráðandi í heiminum næstu tvö hundruð árin. Það er fyrst á seinni hluta 20. aldar að Japan og nokkur önnur ríki Suðaustur-Asíu og fáein olúríki hafa sest á sama bekk og Vesturlönd í efnahagslegu tilliti.

Staða Vesturlanda eflist enn frekar á 19. öld með taumlausum ágangi í auðlindir nýlendanna en sú þróun náði fram yfir miðja 20. öld. Helstu vandamál alþjóðlegra stjórnmála nú eru hin skörpu skil í lífskjörum þróaðra ríkja og þróunarlanda. Enn þann dag í dag eru þróunarríkin nær algerlega háð tækniþekkingu Vesturlanda. Auðlindir þeirra eru margar í höndum vestrænna fyrirtækja og verðmætasköpunin er lítil í löndunum sjálfum. Hráefnisútflutningur til frekari úrvinnslu annars staðar er þar mikið vandmál og hefur það einnig oft blasað við Íslendingum.

Hagfræði 19. aldar fjallaði að verulegu leyti um að skýra efnahagsleg vandamál, flokka þau, þróa líkön sem lýsa þeim og nýta stærðfræðina sem helsta verkfæri til skýringar á jafnvægi í efnahagsmálum. Nítjándi öldin stóð að öðru leyti í skugga þjóðfélagslegra átaka sem fljótt fundu jarðveg í þjóðfélagsvísindum. Stéttaskipting iðnaðarþjóðfélagsins og misskipting valds og auðs varð meira áberandi eftir því sem borgirnar efldust og almennri þekkingu fleygði fram.

Karl Marx sem starfaði aðallega upp úr miðri 19. öld lagði grunn að hagkerfi kommúnismans með þjóðfélagskenningum sínum. Hann leit svo á að helsta skýring á atburðum mannkynssögunnar væri efnahagsleg. Hann gekk út frá því að fyrirtæki stækkuðu, auður myndi færast á sífellt færri hendur og örbyrgð öreignanna myndi aukast og þeim fjölga. Þetta myndi leiða til þess að hið kapitalistíska kerfi hryndi óhjákvæmilega með tímanum í kjölfar skipulagningar verkalyðshreyfingarinnar. Stéttabaráttan myndi leiða til alræði öreiganna og öll framleiðslutæki og náttúruauðlindir yrðu sameign. Þetta myndi leiða til stéttlauss þjóðfélags. Þessar kenningar mótuðu stjórnmálasögu heimsins í tæpa öld.

Gagnrýni á kenningar Marx hefur ætíð verið mikil. Karl Popper benti m.a. á að þetta kerfi gæti eins leitt til einræðis fámennrar stéttar flokksforystu og almennt verkafólk, öreigarnir, stæðu í sömu sporum og áður. Einmitt þetta varð raunin. Þjóðfélagið í Austur -Evrópu varð aldrei stéttlaust. Það er sérkennileg tilhugsun að austur-þýska öryggislögreglan fylgdist á einn eða annan hátt með þriðjungi þjóðarinnar á síðustu árum kommúnismans og er ótrúleg að nokkurt þjóðfélag hafi getað þróast í slíkar ógöngur.

Hrun kommúnismans með falli Berlínarmúrsins árið 1989 táknar endalok miðstýrðs áætlunarbúskapar. Það hagkerfi skilaði þegnunum verri lífskjörum og meiri spillingu en markaðskerfið og ekki var unnt að halda því við lýði nema með kúgun og vopnvaldi. Það brotnaði undan eigin þunga. Það er þó merkilegt að hrun kommúnismans gerðist svo skyndilega að fæstir, þ.m.t. hagfræðingar, höfðu séð fyrir að þetta gerðist á þessum tíma og gerðist jafnhvatt eins og raun varð á. Það var sama sagan og við upphaf kreppunnar miklu árið 1929. Mjög fáir sáu hana fyrir. Þetta sýnir að oft er mjög erfitt að greina þá strauma sem leika um þjóðfélagið hverju sinni þótt slík þekking aukist með vaxandi áherslu á vísindarannsóknir. Innviðir hins kommúníska hagkerfis voru miklu veikari en flestir á Vesturlöndum héldu.

## Hagfræði 20. aldarinnar

Breytingar í efnahagsstjórnun á þessari öld eru geysimiklar og markast af nokkrum atriðum öðrum framar.

- Í fyrsta lagi hafa styrjaldir haft veruleg áhrif, ekki síst heimsstyrjaldirnar tvær.
- Í öðru lagi hefur tækniþróun, sérhæfing og upplýsingaflæði ásamt betri samgöngum haldið stórsókn sinni áfram auk byltingar í félagsmálum.
- Í þriðja lagi hefur hugmyndafræðileg barátta markaðshyggju og miðstýrðs áætlunarbúskapar mótað samskipti þjóða á sviði stjórn- og efnahagsmála.
- Í fjórða lagi hefur hagfræðin sem vísindagrein tekið miklum framförum á þessum tíma og skilningur manna á fjölbreytileika efnahagslífsins aukist verulega. Vel grundaðar kenningar um orsakir og afleiðingar á vettvangi efnahagsmála, oft studdar tölfræðilegum rannsóknum, hafa séð dagsins ljós. Þessu hefur fylgt miklu betri þekking almennings á efnahagsmálum en áður.
- Í fimmta lagi hafa umsvif ríkisvalds í efnahagsmálum margfaldast á þessum tíma. Þannig voru til að mynda útgjöld hins opinbera á Íslandi um aldamótin um 5% af vergri landsframleiðslu en eru nú um 40%.

Deilur hagfræðinga á þessari öld hafa snúist að miklu leyti um atvinnuleysi og verðbólgu, sambandið þar á milli og hvort aðgerðir í ríkisfjármálum eða í peningamálum séu vænlegri til árangurs. Hugmyndir J. M. Keynes, sem talinn er mesti hagfræðingur þessarar aldar, voru m.a. að við tiltekna aðstæður væri aukin eftirspurn af hálfu ríkisvalds vænleg til að vinna bug á atvinnuleysi. Þeim hugmyndum var beitt með árangri til lausnar á kreppunni miklu á fjórða áratug aldarinnar. Stefnumörkun ríkisfjármála var þannig leiðandi í hagstjórn þess tíma. Helsta vandamál efnahagsstjórnunar á áttunda og níunda áratugnum var að atvinnuleysi og verðbólga jukust samhliða. Þá beindust sjónarhorn ýmissa að hinni miklu þátttöku ríkisvaldsins í efnahagslífinu. Milton Friedman er talsmaður þess að ríkisvaldið dragi sig verulega út úr efnahagslegum umsvifum og feli einkaaðilum þar stærri hlut. Peningamagnskeningin, en Friedman er helsti talsmaður hennar, leggur megináherslu á aðgerðir í peningamálum, þ.e. að takmarka peningamagn til að vinna gegn verðbólgu.

Markmið stjórnvalda í hagstjórn eru oftast mörg og að hluta mótsagnakennd. Þannig vilja þau m.a. tryggja fulla atvinnu, lága verðbólgu, jöfnuð meðal þegnanna, hagvöxt, bætt lífskjör almennings, tryggja stöðu gagnvart útlöndum og jöfnuð í ríkisfjármálum. Þess háttar óskalista er að finna í málefnasamningum flestra ríkisstjórna, ekki einungis hérlendis heldur víða erlendis.

Flestir hagfræðingar telja nú að til að tryggja hagvöxt og þar með vaxandi atvinnu verði að halda verðbólgu í skefjum til langs tíma. Slíkt krefjist aðgerða í peningamálum, venjulega af hálfu seðlabanka. Helsta stjórnþæki seðlabanka er kaup og sala á verðbréfum á fjármagnsmarkaði. Jafnframt verði ríkisfjármál að vera í sem mestu jafnvægi og kjarasamningar að taka mið af ytri og innri aðstæðum hagkerfisins. Auk þess verði sem mest frelsi að ríkja í viðskiptum innan landa og milli þeirra. Hin síðari ár hefur þessari stefnu verið fylgt af flestum Evrópuþjóðum ásamt samvinnu í gengismálum en alþjóðleg samvinna hefur aukist verulega á sviði efnahagsmála á síðustu áratugum.

Svigrúm einstakra þjóða í efnahagsmálum verður sífellt minna eftir því sem alþjóðleg samvinna eykst. Með vaxandi fjölþjóðlegum samskiptum jafnast vaxtakjör milli landa jafnframt því að staðarval fyrirtækja verður æ alþjóðlegra. Vinnumarkaður nær yfir sífellt stærra svæði og flestar þjóðir eru mikið að örva alþjóðleg viðskipti og minnka hindranir í viðskiptum milli landa.

Sem dæmi um umfang alþjóðlegra viðskipta má geta þess að veltan á alþjóðlegum gjaldeyrismörkuðum er á hverjum degi margföld fjárlög íslenska ríkisins.

Hagfræðin getur ekki gert neitt annað en miðlað skilningi á vandamálum, lýst stjórnækjum, beitingu þeirra og afleiðingum. Það er ekki hlutverk hennar að koma í staðinn fyrir stjórnmalalegan vilja kjörinna fulltrúa. Samvinna stjórnmalalegs valds og hagfræðinnar er þeim mun mikilvægari þegar það er haft í huga að stjórnmalaleg átök nútímans snúast fyrst og fremst um efnahagsleg málefni. Einnig er staðgöð þekking almennings á efnahagsmálum nauðsynleg sérhverju lýðræðisríki til að koma í veg fyrir að lýðskrumarar nái yfirhöndinni í efnahagsstefnu stjórnvalda. Þetta er vandrötuð leið því að fræðimenn hagfræðinnar vinna fyrst og fremst við kennslu og rannsóknir innan veggja háskóla og hafa mismikinn áhuga á því að skýra kenningar sínar og veita almenna fræðslu um vísindi sín í opinberri umræðu. Prófessor Parkinson sagði eitt sinn að það væri ekki hlutverk grasfræðings að reyta illgresi úr gördum manna. Hann gerði skyldu sína ef hann segði hve hratt það yxi.

Óðaverðbólgu millistríðsáranna í Þýskalandi má að hluta rekja til hagfræðilegra mistaka sigurvegaranna í fyrri heimsstyrjöldinni eins og Keynes benti á. Þeir lögðu slíkar byrðar á Þjóðverja í stríðslok að útilokað var að þeir gætu staðið undir þeim. Þetta greiddi nasistum leið til valda með hörmulegum afleiðingum fyrir Evrópu. Þannig geta rangar ákvarðanir í efnahagsmálum leitt til ófyrirséðra atburða, þegar ekki er gætt fræðilegra grundvallaratriða.

Þótt opinberir aðilar séu veigamikill þáttur í eftirspurn vöru og þjónustu leitar markaðshagfræðin sífellt inn á þær brautir að láta markaðsöflin leysa fleiri verkefni efnahagslífsins. Þannig er talið að rekstri fyrirtækja sé almennt betur borgið í höndum einstaklinga en opinberra aðila. Efnahagsstefnan í fyrrum kommúnistaríkjum er að miklu leyti fólgin í að einkavæða framleiðslufyrirtækin. Undanfarin ár hefur vilji til einkavæðingar verið mikill á Vesturlöndum og var mjög áberandi í Bretlandi undir forystu Margaretar Thatcher. Í Frakklandi, þar sem hefð er fyrir miklum ríkisafskiptum í fyrirtækjarekstri og á sviði bankastarfsemi, er vaxandi stjórnmalalegur vilji fyrir því að hverfa smátt og smátt frá slíku fyrirkomulagi.

Áætlanagerð er eitt af meginatriðum í markaðskerfinu. Slík áætlanagerð, m.a. innan fyrirtækja, á lítið sameiginlegt með miðstýrðum áætlunarbúskap kommúnismans þar sem fulltrúar ríkisvaldsins taka flestar ákvarðanir í efnahagslífinu. Nútíma markaðsbúskapur felur það í sér að bæði er treyst á frjálst verðmyndunarkerfi og markvissa áætlanagerð innan fyrirtækja.

Sú skoðun er allútbreidd meðal hagfræðinga að í reynd sé ekki mikill munur á miðstýrðri ákvarðanatöku stórfyrirtækja og ríkisvalds. Slík fyrirtæki geti ákveðið verð á vörum vegna markaðsyfirburða sinna og samvinnu við önnur stórfyrirtæki. Auglýsingar eru notaðar til að hafa áhrif á neytendur og í reynd er valfrelsi þeirra sáralítið. Hvort sem menn fallast á þessa skoðun eða ekki, er langur vegur frá stofnanaeinkennum stórfyrirtækja til miðstýrðs áætlunarbúskapar.

## Umgjörð nútíma stjórnála

Stjórnmalamenn eiga að taka tillit til fleiri sjónarmiða en eingöngu þeirra efnahagslegu. Fjöldmargt á sviði félagsmála, heilbrigðismála, mennta- og atvinnumála krefst víðari sjóndeildarhrings en hagfræðin lætur í té. Þannig má ekki ofmeta þátt hagfræðinnar í stjórn landsmála. Framkvæmdavald ríkisins, sem ríkisstjórnir fara m.a. með, byggist bæði á áherslum stjórnmalamanna og stjórnsýslunni þar sem embættismenn inna störf sín af hendi innan ramma laga og í anda stjórnmalalegrar stefnumörkunar hverju sinni. Það getur orðið ágreiningur milli kjörinna fulltrúa og embættismanna stjórnsýslunnar. Slíkt gerist hvort sem framkvæmdavaldið er kosið sérstaklega eins og í Bandaríkjunum eða í Frakklandi eða búið er við þingræði þar sem ríkisstjórn er mynduð af og styðst við meirihluta löggjafarþings eins og er algengast í Evrópu og

þar á meðal hér á landi. Þar sem stjórnmalaflokkar eru veikir eru áhrif embættismanna stjórnsýslunnar mjög mikil og oft langt umfram það sem eðlilegt má teljast í nútíma lýðræðisríki. En stjórnmalamenn verða að standa reiknisstil gerða sinna, oftast á fjögurra ára fresti. Þeir líta því oft á vandamál liðandi stundar með skammtímahagsmunum í huga.

Vandkvæði við beitingu markaðshagfræðinnar felast ekki í göllum á kennisetningum hennar heldur frekar í þeim stjórnmalalegu málamiðlunum sem ríkisstjórnir verða að gera. Hagsmunasamtök endurspeglar ekki aðeins þrönga sérhagsmunum heldur veiga þau þungt í stjórnmalalegri umræðu og eru þannig veigamiklar valdastofnanir í nútímaþjóðfélagi. Ríkisstjórnir verða oft að gera málamiðlanir við slík samtök. Þetta er mjög áberandi hérlendis hversu valdamikil ýmis hagsmunasamtök eru, sérstaklega á vinnumarkaði, og eru þau komin langt út fyrir eiginlegan vettvang sinn. Efnahagslegar ákvarðanir byggjast þannig í rauninni ekki aðeins á hagfræði heldur endurspeglar einnig valdahlutföll stjórnmalanna, málmiðlanir og almenningssálit. Tiltekin hagfræðikenning gæti átt mjög vel við lausn á tilteknu vandamáli en sú lausn gæti verið óframkvæmanleg af stjórnmalalegum ástæðum, t.d. vegna þess að almenningur væri þessari lausn algerlega mótfallinn. Stjórnmalaleg átök vestrænna þjóðfélaga endurspeglar m.a. í deilum um það að hve miklu leyti lögmálum markaðarins sé beitt til að jafna lífskjör almennings og tryggja rétt fólks til sambærilegrar þjónustu á sviði heilbrigðis-, mennta- og félagsmála.

Hin gerbreytta fjölmiðlaumræða síðari ára veldur því einnig að oft er tilviljanakennt hvaða málaflokkar það eru sem fá mesta umfjöllun og þar með mesta athygli stjórnmalamanna. Upplýsingaöldin, sem oft er sögð hafa tekið við af iðnaðarþjóðfélaginu, miðlar ekki aðeins miklu meiri fréttum, heldur mótast afstaða almennings mun meira en áður af framsetningu fjölmiðlamanna á kostnað hefðbundinnar stjórnmalumræðu. Það verður sífellt erfiðara, einnig í vísindum, að henda reiður á öllum þeim upplýsingum sem flæða um þjóðfélagið. Efnahagslífið er aldrei stöðugt mjög lengi og síbreytileiki þess gerir það að verkum að óvissa við ákvarðanatöku er mikil. Oft eru stjórnmalalegar ákvarðanir teknar sem byggjast frekar á innsæi og persónulegu mati á ástandi augnabliksins heldur en á vel grunduðum aðferðum ákvarðanafræðinnar. Óvissurannsóknir við ákvarðanatöku er sú grein hagfræðinnar sem tekið hefur hvað mestum framförum undanfarin ár og sjást þess skýr merki í rekstri fyrirtækja. Ekki er að efa að verkfæri ákvarðanafræðinnar verða sífellt fullkonnari, ekki einungis við umfangsmikla stefnumótun stjórnmalanna og fyrirtækja heldur einnig við daglegar ákvarðanir stjórnmalamanna.

Staða stjórnmalamanna hefur einnig breyst verulega. Prófkjör hafa víða tekið við miðstýrðu flokksræði við val á frambjóðendum og fjölmiðlaathygli nútímans leiðir til meira návígis og beinskeyttari stjórnmalumræðu en var áður. Stjórnmalamenn sækja vald sitt miklu meira út fyrir hefðbundna stjórnmalaflokka, m.a. til sérhagsmunahópa, og auðvitað hefur það áhrif á störf þeirra.

Þátttaka ríkisvalds í þjóðmálum verður áfram mjög mikil, ekki eingöngu á hefðbundnum sviðum, eins og að gæta laga og reglna og tryggja óháð dómssvald, eða á sviði mennta-, heilbrigðis- og félagsmála heldur einnig í umhverfisvernd og við ákvarðanir um nýtingu á sameiginlegum auðlindum svo nokkuð sé nefnt. Bein þátttaka ríkisins í starfsemi sem hægt er að fela einkaaðilum leiðir þó til ábyrgðar ríkisvaldsins á þróun mála og kröfu af hálfu þátttakenda um að ríkisvaldið greiði úr vandamálum sem kunna að koma upp. Þetta hefur oft gerst hérlendis, t.d. í sjávarútvegi. Ríkisvaldið ber hér mikla sjálfvalda ábyrgð á atvinnulífi og einstökum fyrirtækjum. Skipulagi opinberrar þjónustu getur verið mjög illa fyrir komið. Þannig er til að mynda dýrt heilbrigðiskerfi í Bandaríkjunum og miklu fé varið til þess bæði af opinberum aðilum og einstaklingum, en kerfið þykir samt ekki gott miðað við sambærilega þjónustu í mörgum Evrópuríkja.

Oft eru fyrirtæki betur í stakk búin að takast á við samkeppni eftir því sem þau verða stærri. Þau geta framleitt með lægri tilkostnaði vegna t.d. magnafsláttu í innkaupum, meiri vélvæðingar og sjálfvirkni. Þessi hagkvæmni stærðarinnar þarf þó ekki alltaf að gilda, m.a. vegna vandkvæða sem geta risið í stjórnun stórra fyrirtækja. Það er þó sífellt hætta á einokunartilburðum, sérstaklega þegar fleiri fyrirtæki hafa samráð sín á milli. Í flestum löndum, og þar með á Íslandi, er verðsamráð bannað og ýmiss konar löggjöf er víðast í Evrópu sem á að koma í veg fyrir skerðingu á samkeppni.

Risastór, alþjóðleg fyrirtæki eru oft markaðsráðandi en oftast eru mörg fyrirtæki í hverri atvinnugrein. Vald þessara fyrirtækja er þó mikið og eignarhald dreifist á það marga að í reynd eru það framkvæmdastjórnarnir sem marka stefnu þeirra, oft án mikilla afskipta eigenda hlutafjárins. Virkasta aðhaldið gagnvart slíkum stórrekstri er sú staðreynd að verslað er með hlutabréf þeirra á hlutabréfamarkaði þannig að fari slík fyrirtæki ekki eftir leikreglum markaðsþjóðfélagsins getur það komið óþyrmilega niður á verði hlutabréfa á markaði.

Barátta verkalýðshreyfingarinnar hefur breyst víða á undanförunum áratugum eftir að velferð varð almenningsseign. Hún snýr nú meira að almennri hagsmunagæslu í efnahagsstjórn og velferðarmálum og að því að auka ítök verkfólks í stjórnun fyrirtækja eða að eflingu atvinnulýðræðis. Umræða um hið síðastnefnda er mjög skammt á veg komin hér á landi.

Sífelld fleiri verkefni í efnahagsmálum eru falin stofnunum sem lúta ekki beinni yfirstjórn stjórnmalamanna heldur taka ákvarðanir sínar fyrst og fremst á grundvelli faglegra sjónarmiða og leita ekki málamiðlunar við fjölmarga aðila þjóðfélagsins eins og ríkisstjórnir verða að gera. Hér ber hæst starfsemi seðlabanka sem eru starfandi í öllum löndum. Hlutverk seðlabanka er að gefa út seðla, slá mynt, vera banki ríkissjóðs og innlánsstofnana og marka peningastefnu í samræmi við markmið sín. Oft er seðlabanka einnig falið eftirlit á fjármagnsmarkaði.

Markmið seðlabanka eru misjöfn milli landa. Þeirri skoðun hefur vaxið fylgi undanfarin ár að seðlabanki eigi með beitingu stjórnækja sinna að stuðla að stöðugu verðlagi og varðveita verðgildi gjaldmiðilsins. Þýskaland er þekktasta dæmið um slíka tvískiptingu efnahagsstjórnunar en þýski seðlabankinn hefur mjög sjálfstæða stöðu innan stjórnkerfisins þar í landi og beitir stjórnækjum sínum ótæpilega til að halda niðri verðbólgu. Þýskum stjórnmalamönnum þykir stundum nóg um sjálfstæða stefnu þýska seðlabankans. Sambærilegar stofnanir hafa aldrei verið til í Austur-Evrópu.

### Íslensk hagstjórn til 1960

Leið markaðshagfræðinnar á Íslandi hefur verið torsótt. Sjálfspurftarbúskapur fyrri alda átti auðvitað lítið með nútíma markaðshagfræði að gera. Hagkerfi hérlendis á þjóðveldistímanum var svipað og í nágrannalöndunum. Verslun við útlönd var frjáls og Íslendingasögurnar greina mikið frá verslunarferðum til og frá Íslandi. Sundrung Sturlungaaldar leiddi með öðru til þess að við misstum sjálfstæðið í lok 13. aldar. Þá voru Íslendingar líklega um 50.000 talsins og sú íbúatala stóð í stað í meira en 500 ár. Óhætt er að tala um hinar myrku miðaldir á Íslandi þótt á öðrum tíma væru en annars staðar í Evrópu. Hagkerfið byggðist nær algerlega á landbúnaði sem aðeins gat framfleytt ákveðnum fjölda manna í landinu. Verslun við útlönd minnkaði verulega eftir þjóðveldistímamann. Hungursneyð og drepsóttir í kjölfar náttúruhamfara sáu um að halda fólksfjölda í skefjum. Sárafatækt var í landinu og aðeins nokkrir stórbændur bjuggu við góð lífskjör en allt innlent embættis- og löggjafarvald var í þeirra höndum auk hins danska yfirvalds í Kaupmannahöfn. Þessar aðstæður voru í sjálfu sér ekki mjög frábrugðnar þeim sem ríktu í Evrópu framan af þessum tíma.

Upp úr landafundunum miklu árið 1492, sem skilja að miðaldir og nýöld, jókst verslun milli landa. Þessi þróun fór fram hjá Íslendingum langt fram á 19. öld. Andstaða var af hálfu

hinna fáu stórbænda við að þorp byggð á sjávarútvegi mynduðust við sjávarsíðuna. Það leiddi til þess að auðlindir sjávar voru nær eingöngu nýttar í stórum stíl af útlendingum. Einokunarverslunin dró enn meiri mátt úr landsmönnum. Jón Sigurðsson forseti skildi manna best að sjálfstæði þjóðar fæst ekki í reynd nema verslunarfrelsi ríki og það náðist árið 1855.

Það er ekki fyrir en í byrjun þessarar aldar að íslenskt þjóðfélag og hagkerfi þróast hratt í átt til þess sem þá hafði verið í Evrópu í meira en eitt hundrað ár með stórfelldri uppbyggingu bæja og borga, iðnaðar og verslunar. Íslendingar stjórnðu í reynd efnahagsmálum sínum allt frá því heimastjórn fékkst árið 1904. Breytingin var stórkostleg. Þannig voru Íslendingar 50 þúsund um 1820, 70 þúsund árið 1890, 100 þúsund árið 1930, 200 þúsund árið 1970 og 260 þúsund árið 1992. Þessi mikla fólksfjölgun á aðeins rúmum 150 árum gerbreytti öllu þjóðfélaginu. Við hurfum frá frumstæðum sjálfspurfartarbúskap fyrri tíma í nútímalegt þjóðfélag með miklum tengslum við umheiminn. Atvinnuhættir breyttust þannig að með vélbátabyltingunni varð sjávarútvegur mikilvægasti atvinnuvegurinn og stóð undir stórbættum lífskjörum allra landsmanna. Framan af þessum tíma, þ.e. fram að kreppunni, var reynt að efla útgerð og auka viðskipti við útlönd. Einkaaðilar settu mestan svip á þróun þessara ára.

Upp úr kreppunni skiljast hins vegar leiðir í hagstjórn. Þegar aðrar þjóðir mættu kreppunni, m.a. með auknum ríkisumsvifum og að hluta til með frjálsum viðskiptum, þá reyrdum við okkur í bönd hafta. Þá hefst einn sérkennilegasti þáttur Íslandssögunnar, þ.e. haftatímabilið frá 1931 til 1960. Þessi tími er mjög athyglisverður frá markaðshagfræðilegum sjónarmiðum auk þess sem stutt er liðið síðan þessir atburðir gerðust. Nær allur innflutningur var háður leyfum, umsvif ríkisvaldsins voru mjög mikil í atvinnulífinu og gjaldeyrir var skammtaður. Þannig þurfti leyfi til að flytja inn flest milli himins og jarðar, m.a. bækur, vélahluti og ávexti. Biðraðir voru einkenni haftaaranna eins og oft má sjá á myndum frá Austur-Evrópu. Verslun með innflutningsleyfi blómgaðist og spilling varð mikil. Fjölmargar einkasölur á vegum hins opinbera voru settar á stofn og áhrif hagsmunasamtaka voru mikil. Utanríkisverslun dróst mjög saman vegna þess að genginu var haldið of háu.

Mikil stjórn málaeg átök voru um hvert þjóðfélagið ætti að stefna. Framsóknarflokkurinn sem var á þessum árum áhrifamestur í íslensku þjóðlífi, m.a. vegna ákvæða kosningalaga, stóð gegn uppbyggingu bæja en vildi hlut landbúnaðar og sveita sem mestan. Samvinnuverslunin, sem var nátengd Framsóknarflokknum, jók hlut sinn í verslun á kostnað einkaaðila. Verkalýðshreyfingin eflidist á þessum árum, bæði á faglegum grunni og sem stjórn málaeg afl.

Þessi hatrömu átök fyrri hluta aldarinnar leiddu m.a. að Íslendingar gerðu ekki nauðsynlegar breytingar á hagstjórn sinni eins og aðrar þjóðir. Seinni heimsstyrjöldin gerbreytti síðan atvinnuástandinu og miklar gjaldeyristekjur þjóðarinnar í stríðinu sköpuðu áður óþekkta velmegun. Stórum hluta gjaldeyrisvarasjóðsins var ráðstafað eftir stríð til togarakaupa á vegum opinberra aðila. Þetta reyndist atvinnulífi mikil lyftistöng, einkum í bæjum á landsbyggðinni. Marshall-aðstoðin um 1950 varð einnig vítamínssprauta í efnahagslífið en þessu var ekki fylgt eftir með skynsamlegri gengisstefnu en rétt gengisskráning er forsenda öflugrar utanríkisverslunar.

Þegar aðrar þjóðir þróuðust í frjálsræðisátt eftir stríðið jukum við haftabúskapinn og fjarlægðumst markaðshagfræðina. Ástæður þessa eru að hluta vanþekking á þeim straumum sem þá léku um hagkerfi Vesturlanda. Fjárfestingar nýsköpunarstjórnarinnar árin 1944 til 1947 og hömlulaus innflutningur eyddu gjaldeyrisfordanum á skömmum tíma og Íslendingar urðu vanskilamenn erlendis. Þessar fjárfestingar voru allar eftir lögmálum miðstýrðs áætlunarbúskapar og því eins langt frá markaðshagfræði og hægt var. Ýmsar efnahagslegar og stjórnmálaegar aðstæður gerðu það að verkum að nýjar hugmyndir áttu ekki hljómgrunn hérlendis á þessum tíma. Þannig sigldu Íslendingar aftur inn í tímabil hafta eftir stríðið þegar aðrar þjóðir losuðu um



viðskiptahöft og efldu framleiðslu og hagvöxt. Þjóðverjar náðu t.d. ótrúlegum árangri í hagstjórn eftir stríðið, m.a. undir forystu Ludwig Erhardt og byggðu upp velferðarkerfi almennings og efldu atvinnufyrirtækja, en þetta ásamt félagslegu skipulagi Norðurlandanna, markaði þróun þjóðfélaga seinni hluta 20. aldar í Evrópu.

### Íslensk efnahagsstjórnun eftir 1960

Það var ekki fyrr en við valdatöku viðreisnarstjórnarinnar árið 1959 að lögmál markaðshagfræðinnar fengu að njóta sín í íslensku þjóðfélagi. Hagfræðiþekkingu meðal ráðamanna fleygði fram og vel menntaðir hagfræðingar eins og Benjamín Eiríksson, Gylfi Þ. Gíslason, Klemenx Tryggvason, Jóhannes Nordal, Jónas Haralz og Ólafur Björnsson fóru að láta til sín taka. Gylfi og Ólafur sátu á Alþingi á viðreisnarárunum og fylgdu þekkingu í markaðshagfræði eftir með nútímalegri löggjöf og breyttri hagstjórn á árunum eftir 1960. Inngangan í EFTA árið 1970 markaði þáttaskil í efnahagsmálum landsmanna. Gylfi var viðskiptaráðherra í 12 ár og vafalítið hefur enginn einn maður átt meiri þátt í því að markaðshagfræðin varð óaðskiljanlegur hluti allrar stjórn málaumræðu. Það var mikilvægt að bæði Ólafur og Gylfi, sem voru prófessorar í hagfræði í Háskóla Íslands, hösluðu sér völl í stjórn málum og tryggðu þannig að nýjasta þekking vísindanna ætti greiða leið að hinni daglegu umræðu stjórn málanna. Áhrif Jóhannesar Nordals, sem var seðlabankastjóri frá 1961 til 1993, voru mikil. Hann þreyttist aldrei á að boða efnahagsstefnu sem byggðist á frjálsum viðskiptum og samræmdri stefnu í peninga- og ríkisfjármálum.

Íslensk hagstjórn eftir 1960 varð æ líkari því sem tíðkaðist í nágrannalöndunum þótt ekki breyttist allt í einu vefangi. Aukinn sjávarafli tryggði góð lífsskjör landsmanna, ein hin bestu í heiminum, en fjármálakerfið var vanþroskað. Vextir á sparifé voru neikvæðir um áratugaskeið þannig að það dró úr sparnaði. Lántakendur högnuðust en sparifjáreigendur töpuðu. Þótt mikið af hinum svokallaða verðbólgugróða hafi runnið til almennings í formi niðurgreiddra húsnæðislána og atvinnuuppbyggingar voru afleiðingar af slíku kerfi offjárfestingar og rangar áætlanir. Lántaka varð hagkvæm og skömmtnun fjármagns algild þar sem framboð og eftirspurn réðu ekki vöxtum. Langar biðraðir fyrir utan lánastofnanir til að fá lán voru daglegt brauð og minntu á skömmtnunarfyrirkomulag haftaaranna.

Sveiflur í sjávarútvegi hafa alltaf haft veruleg áhrif í efnahagsmálum hérlendis. Hvarf síldarinnar og verðfall á botnfiskafurðum árin 1967 og 1968 var erfiðasta efnahagskreppa síðustu áratuga. Víxlhækkun launa og verðlags í kjölfar gengisbreytinga vegna rekstrarstöðu sjávarútvegsins settu svip á hagstjórn áttunda og níunda áratugarins. Verðbólga fór vaxandi og verðtrygging, m.a. á launum, varð nær algild. Verðtrygging fjárskuldbindinga eftir 1979 var mikið framfaraspor til að örva sparnað og eyða misrétti sem sparifjáreigendur bjuggu við. Á árunum 1975 til 1980 talaði Vilmundur Gylfason alþingsmaður af mikilli einurð fyrir verðtryggingu fjárskuldbindinga. Hann rökstuddi mál sitt m.a. með réttlætissjónarmiðum gagnvart sparifjáreigendum. Efnahagsleg áhrif verðtryggingarinnar urðu mjög mikil. Fyrirtæki sem ekki skynjuðu breytta tíma og gættu ekki að fjárfestingum á þessum árum áttu síðar erfitt uppdráttar. Þannig liðaðist langstærsta félagasamsteypa landsins, Samband íslenskra samvinnufélaga, sundur á fáum árum þótt orsakir þessa séu vitaskuld fleiri en að lánsfjármagn varð verðtryggt.

Ríkisvaldið skiptir sér enn mikið af öflun lánsfjármagns til fjárfestinga einkaaðila hvort sem er í atvinnurekstri eða t.d. til húsbýgginga. Viðskiptabankakerfið hérlendis er að verulegu leyti í eigu ríkisins sem er ekki algengt á Vesturlöndum. Síðustu ár hefur ýmislegt gerst í hagstjórn sem tekur mið af markaðshagfræðinni. Fiskmarkaðir, hlutabréfa- og gjaldeyrismarkaður hófu starfsemi, frelsi var aukið í fjármagnsflutningum milli landa, verðlagshöft afnumin og horfið

frá miðstýrðum fiskverðsákvörðunum. Enn er þó landbúnaðarstefnan með stórfelldum niðurgreiðslum, töluverðri offramleiðslu og vernduðu umhverfi langt frá lögmálum markaðshagsfræðinnar, einkavæðing er skammt á veg komin og stjórnómáleg ítök á lánsfjármarkaði eru veruleg. Kjarasamningar á almennum markaði eru sjaldnast gerðir á ábyrgð aðila vinnumarkaðarins heldur er ríkisvaldið virkur þátttakandi í gerð þeirra. Vald sjálfstæðra hagsmunasamtaka er mjög mikið hérlendis en það helst oftast í hendur við þverrandi áhrif stjórnómáfllokka. Eftir því sem staða stjórnómáfllokka og stjórnómálmanna veikist, m.a. í almenningsáliti, eflast aðrar stofnanir þjóðfélagsins, s.s. hagsmunasamtök og embættismenn stjórnsýslunnar.

Tvennt hefur sett svip sinn á hagkerfið eftir 1970, þ.e. annars vegar mikil verðbólga og hins vegar nær ekkert atvinnuleysi. Verðbólga til lengri tíma grefur undan möguleikum hagvaxtar og þar með atvinnu, eykur erlendar skuldir og raskar allri áætlanagerð. Svonefndir þjóðarsáttarsamningarnir sem voru gerðir að frumkvæði verkalyóðshreyfingarinnar og samtaka atvinnurekenda árið 1990 og einkenndust af stöðugleika í gengi og lágrí verðbólgu marka umgjörð efnahagslífsins á síðasta áratug þessarar aldar. Erlendar skuldir og vaxandi atvinnuleysi eru þau vandamál sem eru nú hvað erfiðust úrlausnar. Aukin áhersla markaðsbúskapar og frekari aðlögun að efnahagsstjórn nágrannalandanna eru líklega vænlegustu leiðirnar til úrbóta.

### **Þróun og horfur í Evrópu eftir 1989**

Alþjóðahyggjan í efnahagsmálum kemur skýrt fram í reglulegum fundarhöldum forystumanna helstu iðnríkja heims auk nánara samstarfs innan Evrópubandalagsins og alþjóðlegra tollaviðræðna á vegum GATT. Sú samvinna miðar að því að einfalda alþjóðleg viðskipti, leysa stjórnómáleg vandamál einstakra landa eða svæða, styrkja gengissamstarf, minnka viðskiptahindranir og hagsveiflur, örva hagvöxt og þar með atvinnu og bæta lífskjör. Ekki er útséð um hvort samvinna Vesturlanda og Japans feli í sér lausnir fyrir þróunarríkin og fyrrum kommúnistaríkin. Til þess eru aðstæður of ólíkar. Markaðsbúskapur byggist einnig á hefð og menningu sem ekki er einfalt að tileinka sér á skömmum tíma. Íslendingar eiga ekki mjög langa hefð í markaðsbúskap og oft er enn grunnt á margvíslegri forsjárhyggju í stjórnómálmuræðu hérlendis hjá öllum stjórnómáfllokunum. Markaðshagsfræðin fær ekki heldur að leika um öll svið á Vesturlöndum. Þannig er landbúnaðarstefna Evrópubandalagsins afturhaldssöm framleiðslustyrkjastefna sem heldur uppi tiltölulega háu matarverði til að vernda hagsmuni franskra og þýskra bænda sem alla þessa öld hafa haft mjög sterk ítök í stjórnómálmum þessara völdugustu ríkja meginlandsins.

Sú viðleitni vestrænna þjóða, að Íslendingum meðtöldum, að beita markaðslögmálum, þar sem þeim verður við komið, til að tryggja áframhaldandi góð lífskjör, leiðir til sívaxandi alþjóðlegrar samvinnu. Evrópubandalagið er orðið ein viðskiptaheild og aukið frelsi í viðskiptum í kjölfar innri markaðar bandalagsins er talið auka hagvöxt um 6% á fáum árum. Stjórnómálegur samruni í kjölfar efnahagssamvinnunnar á að tryggja stöðugleika til frambúðar. Þjóðernisdeilur í Evrópu í kjölfar breytinganna í Austur-Evrópu og andúð ýmissa Evrópuþjóða að tengjast of nánnum böndum geta vel leitt til þess að staðnæmst verði við samvinnu á sviði efnahagsmála. Langvarandi atvinnuleysi í Evrópu er vaxandi félagslegt vandamál, einkum meðal ungs fólks og það hefur leitt til eflingar öfgahreyfinga og þjóðerniskenndar meðal almennings. Þetta kallar á endurmat í stjórnómálmum álfunnar.

Risavaxið verkefni er framundan að bæta lífskjör í Austur-Evrópu og í þróunarlöndunum og búast má við að stjórnómál og hagstjórn fyrstu áratugi næstu aldar markist einkum af því. Hagfræðin sem vísindagrein bendir á að sem tæki sé markaðsbúskapurinn líklegastur til að skila árangri á því sviði.