

Saga XLVIII, 2, 2009.

Ágúst Einarsson, rektor Háskólans á Bifröst

### Hvaða lærdóm má draga af hagþróun og hagstjórn á Íslandi á 20. öld?

Opinber hagstjórn í nútímalegum skilningi var ekki umfangmikil í upphafi 20. aldar, sem sést m.a. á því að umsvif opinberra aðila voru lítil sem hlutdeild í landsframleiðslu sem var reyndar ekki mikil á þeim tíma.

Þeir þættir sem þá höfðu mest áhrif var sú mikla tækni- og atvinnuháttabylting sem hófst hér seint á 19. öld og í upphafi 20. aldar. Framfarir í sjávarútvegi ásamt hraðri uppbyggingu bæja og brottflutningi úr sveitum höfðu þar mest áhrif. Sú mikla atvinnuháttabylting sem varð upp úr miðri 18. öld víðast í Evrópu og er oft kennd við gufuaflíð, iðnvæðingu og byltingarnar í Frakklandi og Ameríku varð hérlendis ekki fyrr en 150 árum seinna en þar einkenndist hún af eflingu borgarstéttar, stækkun bæja og borga, mikilli framleiðsluaukningu, verslun og tækniframförum. Þessar framfarir hófust að vísu um miðja 18. öld hér, eins og annars staðar, fyrir forgöngu Dana, m.a. með Innréttungunum, en allt það koðnaði fljótlega niður enda lítill vilji flestra innlendra valdamanna til umbóta.

Enn einkennilegra er að litlar tækni framfarir náðu til landsins í 150 ár, frá 1750 til 1900, þótt forustumenn Íslendinga þekktu mjög vel til þeirra vegna langdvala í Kaupmannahöfn. Einmitt þessir forustumenn voru mjög uppteknir af baráttu fyrir sjálfstæði landsins sem snerist ekki hvað síst um formið og fortíðina en ekki um ytri skilyrði raunverulegs sjálfstæðis eins og að fá til landsins tækni framfarir, sem hefðu breyttu öllu, ásamt þorpsmyndun. Það er freistandi að setja fram þá skoðun að sjálfstæðisbarátta okkar á 19. öld hafi í reynd ekki skipt miklu máli, nema til efla innra sjálfstraust. Við fengum seint á 19. öld og í upphafi 20. aldar það frjálsræði og sjálfstæði sem Danir ákváðu á sínum forsendum. Með heimastjórninni 1904 varð innlent vald í hagstjórn að langmestu leyti í okkar höndum.

Hið nýfengna frelsi reyndist okkur vel. Í upphafi 20. aldarinnar léku straumar frjálsræðis um hagkerfið hér eins og annars staðar. Mikil athafnasemi og nýting auðlinda til sjávar sköpuðu velferð hér þannig að við sem vorum sárafátæk þjóð í upphafi 20. aldar urðum á nokkrum áratugum ein ríkasta þjóð í heimi. Hagþróun alla 20. öldina var okkur í meginatriðum mjög hagstæð eins og sést vel í aukningu í landsframleiðslu á íbúa. Tveir eiginleikar okkar, þ.e. að laga sig fljótt og vel að breyttum aðstæðum og vera sveigjanleg í starfsháttum, reyndust okkur vel. Sagan geymir fjölmörg dæmi um sárafátækar þjóðir í upphafi 20. aldar og sem eru enn sárafátækar 100 árum síðar. Það gildi ekki um Íslendinga. Ofmetnaður sem hefur alltaf einkennt okkur sem fámenna þjóð varð okkur á þessum tíma ekki að tjóni eins og varð rúmum eitt hundrað árum síðar í bankahruninu 2008.

Heimstýrjaldirnar breyttu hinni frjálslyndu efnahagsstjórn og það er ekki fyrr en í lok 20. aldar sem sama frjálsræði ríkti í Evrópu í efnahagsmálum og hafði verið í byrjun aldarinnar. Mikil íhaldssemi einkenndi hagstjórn hérlendis framan af 20. öldinni og átök milli flokka um landsbyggð og þéttbýli. Sterk staða landbúnaðar og sjávarútvegs í stjórnmalaflokkunum sem réðu mestu alla öldina, Framsóknar- og Sjálfstæðisflokks, endurspeglaði afar þröngsýna hagstjórn mestan hluta þessa tímabils.

Þegar lönd Evrópu, sem komu mjög löskuð út úr 2. heimstýrjöldinni, fíkrðu þau sig áfram í hagstjórn með því að aflétta höftum og skömmtunum, sem voru nauðsynlegar á

stjryaldartímum, læstu Íslendingar sig aftur inni í höftum um áratuga skeið. Þeim létti ekki fyrir en í upphafi 7. áratugarins. Þessi hagstjórn byggðist fyrst og fremst á vanþekkingu stjórnámálanna þess tíma. Lögmálið um hlutfallslega yfirburði og hagkvæmni utanríkisverslunar, grunnatriði í hagfræði, voru ráðandi stjórnámálönnunum þess tíma hulin ráðgáta. Þekking á hagrænum lögmálum var lítil meðal ráðamanna alla öldina og er að hluta til enn. Það er ekki fyrir en áhrif manna eins og Gylfa Þ. Gíslasonar og Ólafs Björnsson fara að segja til sín að meiri þekking verður í hagstjórninni. Báðir voru vel menntaðir hagfræðingar, prófessorar við Háskóla Íslands, ráðamenn í sínum flokkum og sátu á Alþingi. Þá er reyndar komið langt fram á 20. öldina.

Það er eiginlega fyrst með viðreisnarstjórninni eftir 1960 sem hægt er að tala um nútímahagstjórn sem byggir á fræðilegri hagfræði og er að nokkru leyti í samræmi við hagstjórn í nágrannalöndunum. Þar skiptir aðildin að fríverslunarsamtökunum EFTA 1970 miklu máli, en andstaða við þá aðild og heilbrigða viðskiptahætti var mjög mikil hérlendis. Með stofnun Seðlabanka Íslands 1961 fékk peningamálastefnan aukið vægi en fram að því höfðu ríkisfjármálin verið helsta einkenni hagstjórnar.

Með valdatöku vinstri stjórnarinnar 1970 var horfið frá varkárri hagstjórn. Óðaverðbólga og þensla einkenndi hagstjórnina frá 1970 til 1990. Þegar allt var að fara á hliðina í efnahagsmálum laust fyrir 1990 tóku aðilar vinnumarkaðarins undir forustu Einar Odds Kristjánssonar og Guðmundar J. Guðmundssonar við hagstjórninni og Þjóðarsáttin varð til, efnahagsstefna og hagstjórn, sem miðar að lítilli verðbólgu, hófsömum kjarasamningum og stöðugleika í gengi. Þetta gekk eftir næstu 15 árin, fram til 2005. Það er athyglisvert að Þjóðarsáttin, merkilegasta hagstjórn 20. aldarinnar, var ekki verk stjórnámálanna eða stjórnámálaflokka. Þeir studdu hana að vísu þegar hún lá ljós fyrir hjá aðilum vinnumarkaðarins. Það hjálpaði mikið þegar EES-samningurinn var gerður 1994 en enn og aftur voru mjög margir á móti honum.

Eitt aðaleinkenni hagþróunar og hagstjórnar hérlendis alla 20. öldina er mikil andstaða við skynsamlegar og hagkvæmar breytingar sem komu að utan, eins og deilurnar um EFTA- og EES-samninginn sýna. Sama gildi um haftatímabilið eftir seinni heimstyrjöld. Þessi afstaða byggði á þröngsýni og þekkingarleysi. Ef það er eitt sem hægt er að læra af hagþróun og hagstjórn 20. aldarinnar er það að vanþekking í hagstjórn er slæmur förunautur. Fámennið hérlendis gerir vanþekkingu í efnahagsmálum, hvort sem er meðal almennings eða stjórnámálanna, að einni hættulegustu ógnun við sjálfstæði landsins við hinar breyttu aðstæður í heiminum í upphafi 21. aldar.