

Hagvöxtur og velferð

Jónas H. Haralz

(Minningar frá námsárum í Svíþjóð)

Ég hóf nám í hagfræði og öðrum þjóðfélagsfræðum við háskólann í Stokkhólmi haustið 1940, en þá hafði ég þegar dvalist í Svíþjóð í tvö ár við annað nám. Fyrsti kennari minn í hagfræði var Tord Palander, sem löngu síðar var leiðbeinandi Guðmundar Magnússonar prófessors í doktorsnámi. Síðar meir voru aðalkennarar mínir þau Karin Kock og Alf Johansson, en hjá hinni fyrrnefndu tók ég munnlegt lokapróf, en varði prófritgerð á málstofu hjá hinum síðarnefnda, sem verði hafði aðalkennari Benjamíns Eiríkssonar nokkrum árum áður. Karin Kock hafði starfað sem hagfræðilegur ráðunautur *Skandinaviska Banken*, en varð síðar hagstofustjóri og ráðherra um skeið. Alf Johansson hafði skrifað doktorsritgerð sína um málefni vinnumarkaðar, en einbeitti sér síðar meir að húsnæðismálum, sem voru einn veigamesti hluti sænskrar félagsmálastefnu. Varð hann forstjóri *Bostadsstyrelsen*, þeirrar ríkisstofnunar sem um þann málaflokk fjallaði.

Þekktastur sænskra hagfræðinga um þessar mundir var Gunnar Myrdal, hvort sem var innan Svíþjóðar eða utan. Hann gegndi þeirri prófessorsstöðu við Stokkhólmsháskóla sem kennari hans, Gustav Cassel, hafði áður skipað, en sú staða var í lagadeild skólans. Hann var því ekki eiginlegur kennari hagfræðistúdenta, en við hlýddum eigi að síður á fyrirlestra hans, auk þess sem hann tók þátt í málstofum hagfræðideildar. Einnig minnst ég hans frá fundum í róttæka stúdentafélaginu *Clarté*, og raunar frá öðrum fundum og samkomum. Hann hreif menn með fljúgandi mælsku sinni, yfirgripsmikilli þekkingu og ljúfmannlegri framkomu. Hins vegar gat verið að nokkrar efasemdir um djúphygli hans vöknudu í hugum áheyrenda þegar beinna persónutöfra gætti ekki lengur.

Annar víðfrægur sænskur hagfræðingur um þessar mundir var Bertil Ohlin, sem ásamt Gunnari Myrdal og Erik Lindahl var upphafsmaður þeirrar hagfræðistefnu sem gengið hefur undir nafninu *Stokkhólmsskólinn*. Hann var prófessor við Viðskiptaháskólann en ekki Stokkhólmsháskóla, svo að hagfræðinemar síðarnefnda skólans höfðu ekki af honum bein kynni. Ég hlustaði hins vegar á erindi sem hann flutti á ýmsum fundum, og fyrir kom að hann tæki þátt í málstofum hagfræðideildar Stokkhólmsháskóla. Sem ræðumaður var hann glöggur og skýr, en bjó ekki yfir samskonar mælsku og Gunnar Myrdal hafði til að bera. Hann sneri sér síðar að stjórnmálum og varð formaður Þjóðarflokksins, *Folkpartiet*, frjálslynds borgaraflokks, við góðan orðstír. Á alþjóðavettvangi er hann nú á dögum þekktastur fyrir kenningar sínar og Eli Heckschers um áhrif gnægðar framleiðsluþátta á útflutning og innflutning (Heckscher-Ohlin-lögmálið).

Veðrabrigða hafði tekið að gæta í sænskri hagfræði síðari hluta þriðja áratugarins. Fram að þeim tíma hafði forustan verið í höndum eldri kynslóðar þar sem þrjá menn bar hæst, David Davidson í Uppsölum, Knut Wicksell í Lundi og Gustav Cassel í Stokkhólmi. Enn fremur mátti í þessum hóp telja hagsögufraeðinginn Eli Heckscher og Gösta Bagge, sem var prófessor í Stokkhólmi áður en hann sneri sér að stjórnmálum og gerðist formaður hægri flokksins. Þessir menn, sem voru í raun fyrsta kynslóð sænskra hagfræðinga, stóðu allir á frjálslyndum, ný-klassískum grunni, enda þótt sjónarmið þeirra væru að ýmsu öðru leyti ólík. Wicksell var þekktur fyrir róttæk þjóðfélagsleg viðhorf, enda þótt hann væri ekki sósíalisti, og hafði meira að segja verið dæmdur til fangelsisvistar fyrir guðlast. Bagge

var hins vegar íhaldsmaður sem aðhylltist frjálslyndi í efnahagsmálum samfara áherslu á félagslega aðstoð. Allir höfðu þessir menn mótast af velgengnisskeiði níjtjándu aldar og upphafs þeirrar tuttugustu og af þeirri framfaratru sem þá ríkti. Þeir höfðu talið mikil opinber afskipti af efnahagsmálum á árum fyrir heimsstyrjaldar vera skammvinnt frávik frá eðlilegum lögmálum og stjórnháttum. Enginn þeirra hafði verið kallaður til ráðuneytis stjórnvalda um efnahagsvanda styrjaldaráranna, né nokkur þeirra talið það vera í sínum verkahring. Þeir voru musterisverðir hinna heilögu fræða og frá háskólunum sendu þeir að styrjöldinni lokinni ákall sitt um að hverfa sem fyrst á rétta braut frjálslegra atvinnu- og viðskiptahátta sem yrðu að byggjast á skjótri endurreisn alþjóðlegs peningakerfis gullmyntfötörens. Í því efni lét Gustav Cassel einkum til sín taka og varð af því kunnur víða um lönd.¹

Það gat ekki hjá því farið að sú nýja kynslóð sænskra hagfræðinga sem kom fram á sjónarsviðið að styrjöldinni lokinni liti öðrum augum á veröldina og á hlutverk sitt í þeirri veröld en fyrri kynslóðin hafði gert, hversu mikils sem þeir virtu þessa fyrirrennara sína og kennara. Heimurinn var í uppnámi, ný þjóðlönd höfðu komið til sögunnar, lýðræði og þingræði höfðu rutt sér til rúms, kosningaréttur orðið almennur, hagsmunasamtök látið að sér kveða og róttækur sósíalismi sumstaðar komið til framkvæmda. Enda þótt kenningar ný-klassískrar hagfræði hefðu getað átt við fyrri kringumstæður á annari öld, gætu þær ekki lengur gert grein fyrir þeim veruleika sem við blasti. Umfram allt gæti sú hugmynd ekki lengur átt við að sem mest afskiptaleyfi ríkisins af efnahagsmálum væri heilladrýgst. Þvert á móti hlýti áhrifamáttur almennings fyrir tilstyrk lýðræðis og samtaða að koma fram í beitingu ríkisvaldsins til efnahagslegra framfara og félagslegra umbóta. Heimkynni hagfræðinga væru ekki lengur í fila-

beinsturni vísindanna heldur á leikvellingum sjálfum, þar sem þeir gerðust þátttakendur á grundvelli þekkingar sinnar, jafnhliða því sem þeir gerðu skýra grein fyrir vali þeirra markmiða sem þeir bæru fyrir brjósti.

Það rit þar sem þessi viðhorf yngri hagfræðinga komu skýrast í ljós var bók Gunnars Myrdal um vísindi og stjórnsmál í hagfræðinni – *Vetenskap och politik i nationalekonomien*. Kom það út árið 1930, en höfundurinn hafði fengist við það frá því að hann lauk doktorsprófi þremur árum áður. Til þessa verks hafði hann verið eindregið hvattur af félögum sínum, ekki síst Alf Johansson. Einn helsti forustumaður jafnaðarmanna, sem síðar var fjármálaráðherra um langt skeið, Ernst Wigforss, taldi í ritdómi bókina vera þátt í „upppreisn æskunnar“. Um það leyti sem Gunnar Myrdal lauk þessu verki voru lamandi áhrif heimskreppunnar tekin að gera vart við sig í Svíþjóð, og innan tveggja ára voru hann og félagar hans orðnir ötulir samstarfsmenn nýrrar ríkisstjórnar jafnaðarmanna sem stefndi að öflugri viðreisn efnahags og róttækum félagslegum umbótum. Þetta reyndist þeim að sama skapi auðveldara sem þeir höfðu þegar losað sig úr þeim viðjum sem þeir töldu eldri hagfræðikenningar hafa á sig lagt.

Á árunum frá 1932 til upphafs síðari heimsstyrjaldar starfaði hin nýja kynslóð sænskra hagfræðinga að rannsóknnum og tillögum um fjármál ríkisins, peningamál, atvinnumál og margvísleg félagsleg viðfangsefni. Í þessum hópi voru, auk Gunnars Myrdal og þeirra Bertils Ohlin og Eriks Lindahl sem áður voru nefndir, báðir helstu hagfræðikennarar mínir, þau Alf Johansson og Karin Kock. Enn fremur komu til sögunnar yngri menn sem voru að ljúka doktorsnámi á þessum árum og flestir tóku þátt í kennslu, málstofum og umræðufundum í háskólanum, svo sem Dag Hammar-skjöld, Erik Lundberg, Ingvar Svennilson og Torsten Gårdlund. Það ríkti mikil trú á því að með hagfræðilegum rannsóknum og aðgerðum sem á þeim væru byggðar væri unnt að efla framleiðslu og atvinnu, auka hagræðingu í atvinnulífinu, draga úr hagsveiflum og bæta úr þjóðfélagsmeinum. Í því skyni kæmu kenningar ný-klassískrar hagfræði, sem byggðust á einfölduðum og óraun-

1. Wicksell og Cassel voru í þessum efnunum á öndverðum meiddi að því leyti að Wicksell vildi festa krónuna á gömlu gullgengi, líkt og Jón Þorláksson vildi hér á landi, en Cassel vildi setta sig við orðinn hlut og festa gengið á lægra gullgengi, líkt og stýfingarmenn eins og Tryggvi Þórhallsson og Ásgeir Ásgeirsson vildu hér á landi.

hæfum forsendum, að litlum notum. Það yrði að horfast í augu við veruleikann sjálfan og grípa til þeirra ráða sem best virtust henta til þess að ná markmiðum hagsældar og velferðar. Enginn þessara manna var þó sósíalisti í þeim skilningi að telja opinbert eignarhald á framleiðslutækjum og afnám markaðsviðskipta vera nauðsyn. Einkaeign og markaðsviðskipti áttu að haldast, en mikil og fjölbreytileg afskipti ríkisins að koma til sögunnar.

Ríkjandi afstaða til sjálfvirks markaðsbúskapar kemur fram í sögu sem ég heyrði Gunnar Myrdal segja frá heimsókn sinni til Irving Fisher í Yale-háskólanum, einhvern tíma á fjórða áratugnum. Fisher hafði af hugviti sínu byggt jafnvægislíkan af hagkerfinu svipað því sem þeir Walras og Cassel höfðu sett fram. Gekk það fyrir vatnsþrýstingi eftir glerpípum og slöngum þar sem það stóð í kjallara hússins og Fisher sýndi það gestum sínum. Í þetta skipti var það þó eitt-hvað bilað og Fisher lét svo um mælt að það hefði áður verið í góðu lagi en væri nú meir farið að líkjast hinu raunverulega hagkerfi. Væri Fisher farinn að líta slíkum augum á hlutina, við hverju mátti þá búast af yngri mönnum.

Heilmikið hefur verið rætt og ritað um skyldleika þeirra sjónarmiða og kenninga sem hagfræðingar sænska *Stokkhólmsskólans* höfðu fram að færa og þeirra sem John Maynard Keynes setti fram um svipað leyti. Einn sænsku hagfræðinganna, Erik Lundberg, sem áður er nefndur og raunar kom nokkuð við sögu íslenskrar hagstjórnar, gerði því máli ítarleg skil í fyrirlesturum sem hann flutti í Ítalíu árið 1981.² Lítur hann svo á að þessar kenningar hafi þróast að mestu óháðar hvor annarri, enda þótt viðhorfin væru hin sömu, einkum gagnvart nauðsyn virkrar fjármálastjórnar. Sviarnir hafi þó lagt mesta áherslu á að skýra sveifluhreyfinguna frá þenslu til samdráttar og samdráttar til þenslu, þar sem Keynes hefði einkum beint athyglinni að myndun jafnvægisstöðu þar sem framleiðsluþættir væru ekki fullnýttir. Mér er minnisstætt frá námsárum mínum í Svíþjóð, að svo var litið á þar í landi sem Keynes

hefði ekki mikið til málanna að leggja umfram það sem Sviarnir hefðu þegar sagt.

Aukning opinberra framkvæmda var lykilatriði hinna nýju kenninga. Sú aukning skyldi stuðla að útrýmingu atvinnuleysis, en jafnframt áttu framkvæmdirnar sjálfar að vera mikilvægar fyrir almenna framþróun og velmegun. Margháttaðar opinberar aðgerðir til hagræðingar í atvinnulífínu áttu einnig að koma til sögunnar. Þá var gert ráð fyrir mikilli aukningu opinberra útgjalda til félagsmála, ekki fyrst og fremst til þess að bæta úr bráðri neyð, heldur til þess að koma í veg fyrir að neyðin yrði til. Það átti að stefna að bættu mataræði, meiri hollustu í búsetu og á vinnustöðum, meiri þekkingu í hvívetna, og umfram allt að betri aðbúnaði barna. Þegar atvinnuleysi væri horfið og neyðin stæði ekki lengur fyrir dyrum, myndu barneignir aukast og eðlileg fólksfjöldun koma til sögunnar í stað þeirrar fólksfækkunar sem fram undan væri.

Allt þetta hlaut að kosta mikið fé. Það fé átti að koma frá aukinni framleiðslu og hagnaði er fylgdu vaxandi atvinnu og meiri hagræðingu í atvinnulífínu. Auk þess myndu útgjöld vegna atvinnubóta og annarra neyðarráðstafana hverfa. Ekki ætti að bera kvíðboga fyrir tímabundnum halla í opinberum rekstri er vinnast myndi upp þegar batnaði í ári. En aukning opinberra útgjalda átti þó ekki að vera tímabundin heldur varanleg. Hún hlýti því að leiða til aukinnar skattheimtu, sem myndi skila drýgri árangri til framfara og almenningsheilla en ráðstöfun fjár af hálfu fyrirtækja og einstaklinga sjálfra. Lögð var áhersla á hversu illa væri farið með framleiðsluþætti í samkeppnisþjóðfélagi. Jafnt fjármunir sem vinnuafli væru ýmist ekki nýtt að fullu eða þeim beitt á óhagkvæman hátt. Í erindi sem Gunnar Myrdal flutti í danska hagfræðifélaginu í janúar 1938 lagði hann áherslu á að ný félagsmálastefna liti á útgjöld til félagsmála sem fjárfestingu en ekki kostnað. Þau séu „þjóðfélagsleg fjárfesting í virkum fjármunum“, auk þess sem þau féllu vel að almennri stefnu í efnahagsmálum. Hann léti sér þess vegna upphæðirnar í léttu rúmi liggja. Sem hagfræðingur óttist hann ekki útgjöld sem gætu numið háum upphæðum.³

2. Erik Filip Lundberg. *The Development of Swedish and Keynesian Macroeconomic Theory and its Impact on Economic Policy*. Cambridge University Press, 1996.

3. Gunnar Myrdal: *Vägvisare*, bls. 162-165.

Bók þeirra Myrdals-hjónanna, Ölvu og Gunnars, *Kris í befolkningsfrágan*, sem út kom 1934, varð víðfrægur boðberi þessara hugmynda. Gott yfirlit um þær er sömuleiðis að finna í grein sem Gunnar Myrdal skrifaði fyrir bandaríska lesendur árið 1938.⁴ Þar gerir hann ráð fyrir að félagslegum aðgerðum sé ekki sérstaklega beint að fjölskyldum sem séu nauðulega staddir, heldur nái þær til allra. Þjóðfélagið taki að sér að sjá barnafjölskyldum fyrir þörfum án tillits til efnahags þeirra. Mikilvægt sé að þessi aðstoð sé fyrst og fremst fölgin í að sjá fyrir þjónustu, en felist ekki í beinum fjárframlögum. Húsnæði sé greitt niður og sömuleiðis matvörur, en heilbrigðisþjónusta og menntun standi ókeypis til boða. Með þessu móti tengist félagsmálafélag almennri hagstjórn. Auknar byggingar dragi úr atvinnuleysi og niðurgreiðslur á landbúnaðarafurðum komi umframbyrgðum í lóg. Kostnaður geti verið mikill, en hann myndi að miklu leyti bætast upp af framleiðslu sem annars hefði ekki komið til sögunnar.

Það voru þær skoðanir og viðhorf sem ég nú hefi lýst sem ríkjandi voru meðal sænskra hagfræðinga í lok fjórða áratugarins. Í þeim fölust meir en lítil umskipti frá fyrri sjónarmiðum sem snúist höfðu um skilning á sjálfvirkum gangi markaðarins en ekki um virka stjórn efnahagsmála og félagsmála. Óneitanlega virtist þessi stefnubreyting opna leið til viðureignar við vanda samtímans og gefa vonir um árangur í þeirri viðureign. Hún svaraði kalli tímans. Séð frá sjónarhóli síðari tíma má hins vegar furða sig á því hversu hvatvíslega eldri viðhorfum var varpað fyrir róða og hversu frjállega var byggt á einföldum og lítt raunsæjum forsendum. Lítið tillit var tekið til þess hverju máli pólitísk skilyrði skiptu þegar hagfræðilegar niðurstöður ættu að koma til framkvæmda, hvernig væri tekist á við rétta tíma-setningu aðgerða og hver margvísleg aukaáhrif þeirra gætu orðið. Megináhersla var lögð á notkun ríkisfjármála sem hagstjórnartækis, enda þótt svifasein fjárlagameðferð hlyti að gera slíkt torvelt, og litlir annmarkar voru taldir á að ná jöfn-

uði fjárlaga yfir hagsveiflutímabilið allt í stað eins árs. Innan ríkisfjármála beindist athyglin að opinberum framkvæmdum, þrátt fyrir þann mikla undirbúning sem þær kröfðust, frekar en að skattbreytingum sem hlutu að vera fljótvirkari. Beiting vaxta var að mestu dæmd úr leik, þar sem reynslan var talin sýna að lækkun þeirra væri ekki nægileg örvun til fjárfestingar á krepputímum, né hækkun þeirra nægileg til aðhalds þegar betur áraði. Náin og góð samvinna fjármálaráðherra, Ernst Wigforss, við hina nýju kynslóð hagfræðinga átti sinn þátt í því hversu lítið tillit var tekið til pólitískra vandkvæða. Einn fulltrúi hinnar eldri kynslóðar, Eli Heckscher, benti þó snemma á það hversu óraunsætt væri að búast við því að ríkisútgjöld, sem þanin hefðu verið á krepputímum, myndu verða dregin saman í uppsveiflunni.

Ekki er unnt að segja að mikil reynsla hafi verið komin á hina nýju hagstjórnarstefnu þegar síðari heimsstyrjöldin braust út. Svo gat virst sem góður hagvöxtur Svíþjóðar síðari hluta fjórða áratugarins, ásamt litlu atvinnuleysi og traustum viðskiptajöfnuði, bæri eindreginn vott um árangur stefnunnar. Á því hefur hins vegar lengi verið skilningur að það hafi verið gengislækkun sænsku krónunnar, sem knúin var fram af ytri ástæðum snemma á áratugnum, ásamt hagstæðum viðskiptakjörum og styrk sænskra útflutningsfyrirtækja, sem úrslitum réð. Aðgerðir stjórnvalda voru of smáar í sniðum og komu of seint til sögunnar til að skipta sköpum í uppsveiflunni.⁵ Hitt er svo annað mál að þessar aðgerðir lögðu grundvöllinn að því velferðarríki sem óx og dafnaði áratugina eftir styrjöldina.

Einnig er vert að benda á að hinar nýju kenningar mótuðu ekki stefnu Ríkisbankans í peningamálum fyrir en á síðari hluta fjórða áratugarins. Þegar gullmyntfóturinn brast árið 1931, voru þrjár hagfræðingar hinnar eldri kynslóðar kallaðir til ráða, þeir David Davidson, Gustav Cassel og Eli Heckscher. Á grundvelli kenninga sem Knut Wicksell hafði sett fram um aldamótin 1900

4. Population problems and policies. *Vägvisare*, bls. 165-172.

5. Þetta var einnig skoðun Gunnars Myrdal í yfirliti um sænska hagþróun sem hann skrifaði árið 1976. (*Vägvisare*, bls. 423).

lögðu þeir til að Ríkisbankinn beitti vöxtum eindregið til þess að halda verðlagi stöðugu. Fól þetta fyrst í stað í sér lækkun vaxta, og þar með gengis sænsku krónunnar á tímum verðhjöðnunar. Þessari stefnu var fylgt fram af Ríkisbankanum næstu árin, og mun það hafa verið í fyrsta skipti sem seðlabanki setti sér stöðugleika verðlags að meginmarkmiði. Hinn nýi fjármálaráðherra, Ernst Wigforss, og ráðunautar hans úr hópi hinna yngri hagfræðinga, fundu þessari stefnu það til foráttu að hún beindi ekki athyglinni að aukinni atvinnu né heldur að samræmingu við stjórn fjármála. Þetta tvennt var felld inn í stefnuna í peningamálum þegar hún kom til endurskoðunar árið 1937, enda þótt stöðugleiki verðlags væri enn talinn höfuðmarkmiðið. Nú á síðustu árum, þegar seðlabönkum um allan heim hefur verið gert að miða stefnu sína við tiltekið lágt stig verðbólgu með vexti að helsta vopni, hefur reynsla Svía í þessu efni og sá þáttur sem hagfræðingar áttu í að móta stefnuna vakið verðskuldaða athygli.⁶

Á styrjaldarárunum voru sænskir hagfræðingar önnur kafnir við þá opinberu stjórn efnahagsmála, í almennum sem einstökum atriðum, sem ástandið krafðist. Var þetta ólíkt því sem verið hafði á árum fyrri heimsstyrjaldar þegar fyrirrennarar þeirra höfðu hvergi nærri slíku komið, en lögfræðimenntaðir embættismenn verið að verki. Þegar kemur fram á árið 1943 er farið að íhuga skipulega hvað við geti tekið að stjórninni lokinni. Sérstök nefnd verkalýðshreyfingarinnar – *Arbetarrörelsens efterkrigsråd* – hóf það ár störf í þessu skyni. Áttu Myrdals-hjónin sæti í þessari nefnd, en starf hennar leiddi til stefnuskrár sem sænski jafnaðarmannaflokkurinn samþykkti árið eftir. Það ár, 1944, tók svo til starfa nefnd á vegum ríkisins – *Kommissionen för efterkrigsplanering* – undir forsæti Gunnars Myrdal og sendi hún frá sér einar tíu meiriháttar skýrslur á árunum 1944 til 1945, auk ýmissa álitsgerða. Í þessari nefnd, eða á hennar vegum, störfuðu ýmsir þeirra hagfræðinga, sem áður eru

nefndir, þeirra á meðal Karin Kock og Alf Johansson.

Um þetta leyti verður Gunnar Myrdal mjög áhrifaríkur í sænskum stjórnámálum. Auk þeirra nefndarstarfa, sem þegar er getið, tekur hann sæti á þingi og er kjörinn í stjórn þjóðbankans – *Riksbanksfullmäktige*. Sömuleiðis tekur hann að sér ritstjórn tímarits jafnaðarmannaflokksins, *Tiden*. Í júlí 1945 verður hann viðskiptaráðherra í nýrri ríkisstjórn jafnaðarmanna sem tók við af þeirri þjóðstjórn er setið hafði á styrjaldarárunum. Það var eindregin skoðun Gunnars Myrdal á þessum tíma að ástand mála á árunum eftir stjórnaldina yrði eins konar framhald af því ástandi sem ríkjandi hafði verið á kreppuárunum upp úr 1930. Hann varaði við bjartsýni um þróun heimsmála og bjóst við alvarlegri kreppu ekki allöngu eftir að stjórnaldinni lyki.⁷ Í því efni byggði hann á álitum og útreikningum ýmissa nafnkunnra bandarískra hagfræðinga. Mér er minnstætt að heyra hann lýsa þeirri skoðun að slík kreppa gæti sameinað einkenni hinnar snörpu kreppu ársins 1921, að fyrri heimsstyrjöld lokinni, og hinnar langvarandi kreppu fjórða áratugarins. Hún yrði með öðrum orðum bæði djúp og langvinn. Stafaði þetta ekki síst af þeirri ótrúlegu framleiðslugetu sem orðið hefði til í Bandaríkjunum á styrjaldarárunum, sem ekki myndi reynast unnt að hagnýta nema með viðtækum og öflugum opinberum aðgerðum.

Almennum viðhorfum sínum og hinnar nýju ríkisstjórnar lýsir Gunnar Myrdal vel og ítarlega í erindi sem hann flutti á fundi samtaka verslunarmanna í Stokkhólmi skömmu eftir að hann tók við ráðherraembætti.⁸ Ætlunin væri að beita áhrifum ríkisins markvisst til þess að efla atvinnulíf, breikka ábyrgðina á stjórn þess og jafna skiptingu þess afrakstrar sem það léti í té. Slík viðleitni sé óhjákvæmileg afleiðing almenns kosningaréttar, sem seint og um síðir hafi komist á. Henni muni verða fylgt eftir af borgaralegum stjórnámálaflokkum ekki síður en af jafnaðarmönnum og hún muni ná til allra greina þjóð-

6. Sjá Claes Berg, Lars Jonung í *Pioneering price level targeting. The Swedish Experience 1931-1937*. Journal of Monetary Economics 43 (1999).

7. Sbr. bókina *Varning för fredsoptimism*, 1944.

8. Erindi í Stockholms köpmannaförening, 8. janúar 1946 (*Vägvisare* bls. 244-263).

mála. Þróunin stefni í átt til stéttlauss þjóðfélags, þar sem völdin yfir atvinnulífinu geti ekki verið einvörðungu í höndum fjármagnseigenda, heldur hljóti margvísleg áhrif ríkisins að koma til sögunnar, jafnhliða áhrifum starfsmanna fyrirtækjanna sjálfra. Styrjaldir og kreppur, auk mikils vaxtar einstakra fyrirtækja sem náð hafi tökum á markaðnum, hafi neytt ríkið til afskipta af atvinnulífinu, sem þó hafi verið óskipuleg og tíma-bundin. Þessa muni gæta í enn ríkara mæli nú, að styrjöldinni lokinni. Krafa um skipulagningu – *planhushállningu* – feli í sér samræmingu óhjákvæmilegra ríkisafskipta á skynsamlegan og réttlátan hátt, er komi í stað þeirrar sjálfvirku stjórnar markaðarins sem ekki fái lengur staðist. Sú skipulagsstjórn eigi ekki að byggjast á margvíslegum og flóknum fyrirmælum um einstök atriði er snerti daglegt líf manna, heldur á því að ná tökum á meginþáttum hagþróunar, peningamálum, opinberum fjármálum, framleiðslu, utanríkisviðskiptum og hagnýtingu náttúruauðlinda. Eignarréttur á atvinnutækjum fái nýtt innihald þegar eigendurnir fari að lita á sig sem ráðsmenn sem beiti valdi sínu ekki einvörðungu í eigin þágu heldur jafnframt í þágu þeirra sem starfi hjá fyrirtækinu, þeirra sem neyti afurða þess og þeirra sem starfsemi þess að einhverju öðru leyti snerti, í raun og veru í þágu alls þjóðfélagsins. Full atvinna, sem nú, að styrjöldinni lokinni, sé orðið viðurkennt markmið allra stjórnsmálaflokka, geti ekki náðst nema á grundvelli slíkrar skipulagningar. Fyrir hennar sakir geti atvinna haldist á háu og jöfnu stigi. Skattheimta þurfi þá jafnframt að vera mikil vegna félagslegra umbóta, en á móti því komi að vextir verði lægri en áður hafi tíðkast. Aukin hlutdeild starfsmanna í afrakstrinum, fyrir atbeina verkalýðsfélaga, og aukin áhrif þeirra á stjórn fyrirtækja, þurfi einnig að koma til. Upplýsingar um stöðu fyrirtækjanna þurfi því að verða fyllri en áður og berast í hendur starfsmanna og til ríkisins ekki síður en til fjármagnseigenda. Aukið atvinnulýðræði sé brýn nauðsyn eigi full atvinna ekki að leiða til varanlegrar verðbólgu. Eiginleg þjóðnýting þurfi hins vegar ekki að koma til sögunnar nema sérstakar ástæður séu fyrir hendi, svo sem misbeiting á einokunaraðstöðu eða nauðsyn á hagkvæmri nýtingu náttúruauðlinda.

Það sem hér hefur verið rakið á grundvelli erindis Gunnars Myrdal frá ársbyrjun 1946 var hin róttæka stefnuskrá sænskra jafnaðarmanna sem nýmynduð ríkisstjórn þeirra var að búa sig undir að framkvæma um það leyti sem ég sneri heim til Íslands sumarið 1945. Veturinn áður, þann síðasta sem ég dvaldi í Svíþjóð, hafði ég fyrir tilmæli tveggja sænskra vina minna í *Clarté* gengið í eitt af flokksfélögum jafnaðarmanna í Stokkhólmi og tekið að mér að leiðbeina leshring þar sem hin nýja stefnuskrá var til umræðu. Mikillar andstöðu gætti fljótlega gegn fyrirætlunum jafnaðarmanna frá borgaraflokkunum og viðskiptalífinu. Stóðu hatrammar deilur um þessi mál á árunum 1945 til 1948, þar sem bók F. A. Hayeks, *Leiðin til ánaúðar*, kom nokkuð við sögu. Töldu andstæðingar jafnaðarmanna að sú stefna sem mörkuð hafði verið myndi fela í sér sivaxandi og þjakandi ríkisafskipti af atvinnulífinu og leiða til stöðvunar hagvaxtar og almenns ófrelsis. Ég minnst þess að hlusta á snarpar umræður í útvarpinu sumarið 1945, rétt áður en ég fór frá Svíþjóð, á milli tveggja kennara minna er nú stöðu á öndverðum meiði, þeirra Herberts Tingsten, er verið hafði í flokki jafnaðarmanna en var nú fulltrúi frjálslyndra sjónarmiða, og Karinar Kock, sem staðið hafði að mótnun hinnar nýju stefnu. Féll mér þungt hversu grátt Tingsten tókst að leika Karinu Kock með beittum málflutningi sínum, en ég var að sjálf-sögðu hliðhollur sjónarmiðum hennar. Gunnar Myrdal var í fylkingarbrjósti jafnaðarmanna í baráttunni. Sem viðskiptaráðherra beitti hann sér fyrir að opna viðskipti Svía austur á bóginn, ekki síst með tilliti til þeirrar kreppu er hann bjóst við að skylli á í Bandaríkjunum og von bráðar myndi ná til Vestur-Evrópu. Það átti svo síðar meir fyrir þeim Hayek og Myrdal að liggja að deila Nóbelsverðlaunum í hagfræði árið 1974.

Hér var í sannleika sagt tekist á um grundvallaratriði og var baráttan ein hin svæsnasta sem stóð í Svíþjóð á tuttugustu öldinni. Henni lauk þó von bráðar með þeim óvæntu úrslitum að lítið varð úr hinum miklu fyrirætlunum jafnaðarmanna. Heimskreppan skall ekki á og sænskt atvinnulíf stóð sig með ágætum í alþjóðlegri samkeppni án þeirrar skipulagningar og hagræðingar, undir forystu ríkisins, sem talin hafði verið nauð-

synleg. Enda þótt setja yrði innflutningshöft árið 1947, vegna tímabundins skorts á bandarískum dollurum, reyndist unnt að léttta smátt og smátt á margvíslegum hömlum styrjalðaráranna og Svíar urðu brátt þátttakendur í þeirri efnahagssamvinnu Evrópu sem Bandaríkin beittu sér fyrir í tengslum við Marshallaðstoðina. Fram undan var hið mikla velgengnisskeið árána eftir styrjöldina sem nefnt hefur verið „blómaskeiðið síðara“ og stóð í meira en tuttugu ár.⁹ Mikill hagvöxtur þessara ára renndi stóðum undir þróun almenns velferðarkerfis í Vestur-Evrópu án þess að til þyrfti að koma sú margvíslega skipulagning og stjórnun sem menn höfðu gert sér í hugarlund. Sænskir jafnaðarmenn sannfærðust um að þau markmið sem þeir báru fyrir brjósti gætu náðst án róttækra umbreytinga og stefnuskráin umdeilda var lögð til hliðar. Gunnar Myrdal hvarf af vettvangi sænskra stjórn mála árið 1947 og tók við stjórn nýrrar stofnunar Sameinuðu þjóðanna, Efnahagsmálanefndar Evrópu – *Economic Commission for Europe* – sem stuðla átti að efnahagssamvinnu innan álfunnar. Úr starfi hennar varð þó ólíkt minna en ráð hafði verið fyrir gert, þegar hin mikla efnahagsaðstoð Bandaríkjanna ásamt forystu þeirra um efnahagsumbætur kom til sögunnar.

Það var hinn gamli vinur og félagi Myrdals frá því á kreppuárunum fyrir styrjöldina, Bertil Ohlin, sem nú reyndist áhrifamestur við mótun efnahagsstefnu landsins. Hann hafði ásamt öðrum hagfræðingum Stokkhólmsskólans verið fylgjandi einbeittum aðgerðum í fjármálum og peningamálum til að vinna bug á kreppunni, en hafði jafnframt staðið föstum fótum á grundvelli frjáls athafnalífs. Hann hafði nú tekið við formennsku í hinum frjálslynda Þjóðarflokki og beitti sér ötulega gegn skipulagsáformum jafnaðarmanna. Varð flokki hans vel ágengt í kosningum 1948, enda þótt stjórn jafnaðarmanna héldi velli. Með þeim úrslitum og því sem gerðist á alþjóðavettvangi reyndist baráttan útkljáð um stefnumörkun árána eftir styrjöldina.

9. Einkum hefur franska heitið *La deuxième belle époque* verið notað um þetta skeið, og á samanburðurinn við fyrra blómaskeið þá við lok nítjándu aldar og upphaf hinnar tuttugustu.

Á árunum frá 1948 fram undir 1970, á blómaskeiðinu síðara, sker efnahagsstefna Svía sig ekki í verulegum mæli frá stefnu annarra vestræna iðnríkja. Almennri stjórn peningamála og fjármála var beitt í því skyni að viðhalda stöðugleika og örva hagvöxt. Þrátt fyrir pólitískt fylgi við lágvaxtastefnu, beitti Ríkisbankinn vöxtum sem hagstjórnartæki frá árinu 1957. Áhersla var lögð á sem frjálsust alþjóðaviðskipti og Svíar gerðust, ásamt Bretum, forustuþjóð í Friverslunarsamtökum Evrópu, *EFTA*. Á vinnumarkaðnum tókst samstaða á milli stórfyrirtækja og verkalyðshreyfingar um samræmda launastefnu sem stefndi að jöfnun launa og stjórnvöld studdu með því að greiða fyrir hreyfanleika vinnuafls. Þetta var talið sænskt sérkenni, sem gæti verið öðrum þjóðum til fyrirmyndar. Á grundvelli styrkrar efnahagsstöðu var margvísleg félagsleg velferð aukin og eflað, en í því efni tóku Svíar brátt forystu á meðal iðnríkjanna.

Þau alvarlegu mistök sem urðu í mati hagfræðinga víða um heim á hagþróun árána eftir styrjöldina eru ekki einstök í sinni röð. Þau voru hliðstæð þeim mistökum sem fyrri kynslóð hagfræðinga hafði orðið á í upphafi heimskreppunnar 1929. Líkt og fyrri mistökin byggðust á trú á óbreyttum skilyrðum sjálfvirks markaðsbúskapar, byggðust síðari mistökin á sannfæringu um að skilyrði kreppuáranna myndu að nýju koma til sögunnar að styrjöldinni lokinni. Í áðurnefndum fyrirlesturum sínum á Ítalíu árið 1981 nefnir Erik Lundberg þrjú meginatriði sem lágu þessu til grundvallar. Í fyrsta lagi hefði verið talið að markaðskerfið gæti ekki tryggt fulla atvinnu. Í öðru lagi var litið svo á að alþjóðaviðskipti væru ótrygg og þeim hætt við snöggum afturkipp. Í þriðja lagi var búist við að fjárfesting fyrirtækja yrði mjög sveiflukennnd, auk þess sem hún beindist í aðra átt en þarfir til lengri tíma útheimtu. Af þessu hefðu í Svíþjóð verið dregnar þær ályktanir að rétt væri að tryggja stöðu landsins með auknum viðskiptum við sósíalistaríki Austur-Evrópu og að skipuleggja fjárfestingu með tilliti til framtíðar sjónarmiða í stað ábatavonar til skamms tíma. Því má bæta við þessa greiningu Lundbergs að nægilegt tillit var ekki tekið til þeirrar miklu duldu eftirspurnar, vegna

bæði neyslu og fjárfestingar, sem hlaðist hafði upp á styrjalðarárunum, né heldur til hugsanlegs árangurs þeirrar endurreisnar alþjóðlegs peningakerfis og alþjóðlegra viðskipta sem var að hefjast undir forystu Bandaríkjanna. Um hættuna á verðbólgu var lítið sinnt, enda þótt hún hefði verið eitt helsta áhyggjuefni undanfarinna styrjalðarára.

Á tíma þeirra átaka í sænskri hagstjórn og sænskum stjórnámálum sem hér hefur verið lýst stóð yfir mesta framfaraskeið sem um getur í sænskri hagsögu, og um leið eitt mesta framfaraskeið sem um getur meðal nokkurrar þjóðar. Á fyrri helmingi tuttugustu aldar jókst sænsk þjóðarframleiðsla á mann um 2,5% á ári, en það felur í sér tvöföldun á tuttugu og átta árum og næstum því fjórföldun á þessu fimmtíu ára skeiði. Á þessum sama tíma, frá því um aldamótin fram til 1950, var hagvöxtur á mann meir en þriðjungur hraðari í Svíþjóð en hann var í sextán helstu iðnríkjum heims að meðaltali. Frá því að hafa verið eftirbátur flestra þessara landa á níttjándu öld tók Svíþjóð að vaxa hraðar en þau upp úr 1890, náði meðalframleiðslu þeirra á árum fyrri heimsstyrjaldar og var komin í fremstu röð um miðja tuttugustu öldina.¹⁰

Því fer fjarri að fræðimönnum hafi tekist að gefa einhlítar skýringar á þessum ævintýralegu framförum. Um það þarf þó ekki að fara í neinar grafgötur að þær gerðust á grundvelli markaðsbúskapar og mikilla alþjóðlegra viðskipta án þess að til þyrftu að koma þau róttæku og margvíslegu afskipti ríkisins sem margir hagfræðingar og stjórnmálamenn gerðu sér í hugarlund, einkum upp úr 1930. Þegar kemur fram yfir miðja tuttugustu öldina breytist hins vegar veður í lofti. Svíar skara þá ekki lengur fram úr og hætta fyrir en varir að hafa í fullu tré við önnur iðnríki. Þetta verður einkum áberandi þegar kemur fram yfir 1970, og upp úr 1990 er þjóðarframleiðsla á mann komin niður fyrir meðaltal iðnríkjanna sextán og hagvöxtur er svo til enginn. Skýringar á þessari aftur-

för í samanburði við aðrar þjóðir eru ekki einhlítar frekar en skýringar á framförumum áður. Hið mikla afl tæknilegrar nýsköpunar virtist þrotið sem staðið hafði að baki miklum vexti fyrirtækja, stórra sem smárra, fyrir á öldinni. Í kreppunni sem varð upp úr 1970 freistaðist ríkið til þess að styðja og styrkja iðngreinar og fyrirtæki sem ekki gátu lengur séð sér farborða, en þar með tafðist aðlögun og nýskipan. Samhliða þessu var þrengt að fyrirtækjum með lögum og reglum um fastráðningu starfsfólks og um rétt þess til meðákvörðunar, auk þess sem launþegasjóðum var komið á fót sem áttu að eiga hlut í fyrirtækjunum. Þetta leiddi til þess að stórfyrirtækin fluttu starfsemi sína æ meir út fyrir landsteinana, uns svo var komið undir lok tíunda áratugarins að tveir þriðju hlutar starfslíðs þeirra var utan Svíþjóðar.¹¹

Þegar Gunnar Myrdal í lok áttunda áratugarins velti fyrir sér þeim vanda sem Svíar áttu við að glíma, var honum í mun að líta svo á að þróun velferðarríkisins, sem þá hafði náð lengra í Svíþjóð en í öðrum iðnaðarlöndum, ætti ekki hlut að máli.¹² Það er þó erfitt að gera sér annað í hugarlund en að það hljóti að hafa áhrif á hagvöxt þegar opinber útgjöld aukast úr 31% af þjóðarframleiðslu í 66%, að miklu leyti í því skyni að flytja tekjur á milli þjóðfélagsþegnanna. Einmitt þetta gerðist í Svíþjóð á milli árána 1960 og 1995. Síðarnefnda árið voru þessi útgjöld, og þar með einnig skattar, þriðjungur hærrí samanborið við þjóðarframleiðslu en í áðurnefndum sextán iðnríkjum að meðaltali. Árið 1960 hafði þetta hlutfall hins vegar verið svipað í Svíþjóð eins og í þessum löndum. Ekki er þó við ofvöxt velferðarkerfisins einan að saka. Öldrun þjóðarinnar, sem gætti fyrir og meir í Svíþjóð en í öðrum iðnríkjum, dró úr hagvexti og jók opinber útgjöld. Þetta var einmitt það sem Myrdals-hjónin höfðu lýst eftirminnilega og varað við í bók sinni *Kris í befolkningsfrágan* 1934.

Einn af sænskum félögum mínum á Svíþjóðarárunum var Krister Wickman. Við kynntumst í stúdentafélaginu *Clarté* og var vel til vina síðustu

10. Lena Anderson-Skog og Olle Krantz: *Omvandlingens sekel*, bls. 68-72. Löndin sem samanburðurinn nær til eru Ástralía, Austurríki, Bandaríkin, Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Holland, Ítalía, Japan, Kanada, Noregur, Sviss, Svíþjóð og Þýskaland.

11. Sama rit, bls. 89.

12. *Vägvisare*, bls. 418.

tvö árin sem ég var í Svíþjóð. Ég var þá að kynna mér heimspeki, sem var um þær mundir aðalviðfangsefni Kristers, en auk þess voru stjórn mála- viðhorfin okkur sameiginleg. Krister Wickman sneri sér síðar að hagfræði og varð von bráðar áhrifamaður um hagstjórn og stóð framarlega í flokki jafnaðarmanna. Hann gegndi störfum sem iðnaðarráðherra og utanríkisráðherra og tók að lokum við stöðu aðalbankastjóra sænska þjóðbankans. Hann kom í heimsókn hingað til lands skömmu eftir 1980, í boði Seðlabanka Íslands, en þá hafði hann einmitt látið af störfum heima fyrir. Gafst okkur þá færi til að rifja upp gamlar minningar og fjalla um stöðu heimsmála, sem um þær mundir var heldur kvíðvænleg. Mér er minnstætt að í bréfi sem hann skrifaði mér eftir heimsóknina komst hann svo að orði að sænska efnahagskreppan virtist standa dýpri rötum en nokkurn hefði grunað.

Það er ekki fyrr en í upphafi síðasta áratugar aldarinnar sem Svíar bregðast eindregið við vanda sínum. Breytt var um stefnu í peningamálum, fjármálum og atvinnumálum og stefnt að aðlögun að nýjum aðstæðum á alþjóðavettvangi jafnt sem heima fyrir. Sjálfstæður seðlabanki rak ótraudur hávaxtastefnu, þegar það var talið eiga við, og stefnt var að árlegu jafnvægi í fjárlögum án tillits til stöðu hagsveiflunnar. Í veigamiklum atriðum eftirlauna- og heilbrigðismála kom velferðarstefnan til endurskoðunar. Landið gerðist aðili að Evrópusambandinu og stefndi að því að taka upp hina sameiginlegu mynt þess, evruna, enda þótt á því hafi orðið bið. Hvort sem það var þessum breytingum að þakka, eða hvort önnur atriði hafi komið til sögunnar, tók hagvöxtur að aukast að nýju á síðustu árum aldarinnar og varð nokkru meiri en almennt gerðist innan Evrópusambandsins. Verulegt atvinnuleysi hefur hins vegar haldist.

Vorið 2004 kom ég í stutta heimsókn til Svíþjóðar. Svo vildi til að einmitt um það leyti hélt sænski jafnaðarmannaflokkurinn nokkurra daga aukaping sem unnt var að fylgjast vel með í sjónvarpi. Talið var að þingið hefði upphaflega átt að

vera til undirbúnings þeim umskiptum í forystu flokksins að Anna Lindh tæki við af Göran Persson. Vegna hörmulegs fráfalls hennar gat þetta þó ekki orðið og snerist þingið því um stefnumál en ekki forystuskipti. Einkunnarorðin sem við blöstu á mikilfenglegum veggspjöldum voru hagvöxtur og velferð – *För tillväxt och välfärd*. Að hagvöxtur var nefndur á undan velferðinni var sjálfsagt ekki tilviljun, heldur vottur um þann skilning að hagvöxtur sé forsenda velferðar. En hvernig hugsaði flokkurinn sér þá að efla mætti hagvöxtinn svo að velferðin blómgaðist? Um þetta hafði þingið í raun sáralítið að segja. Það voru fyrst og fremst skattamál sem sett voru á oddinn, en þó ekki neitt fráharf frá þeirri háskattastefnu sem tengist miklum útgjöldum til velferðar. Helstu atriðin voru niðurfelling eignarskatts, nokkur slökun á sköttun fyrirtækja og lækkun jaðarskatta einstaklinga með lágar tekjur, í því augnamiði að örva inngöngu á vinnumarkaðinn. Jafnvel um þessi atriði lágu þó ekki fyrir ákveðnar tillögur, þar sem ekki hafði enn tekist að ná um þær samstöðu við þá bandalagsflokka ríkisstjórnarinnar sem standa til vinstri við jafnaðarmenn. Lögð var áhersla á stuðning við smá fyrirtæki og meðalstór, sem mestan þátt eiga í atvinnuaukningu. Lítið kom þó fram um það í hverju sá stuðningur ætti að vera fölginn. Á stórfyrirtækin var ekki minnst, enda voru þau lítt vinsæl um þessar mundir vegna fjármálahneyksla, auk þess sem starfsemi þeirra fer að miklu leyti fram utan Svíþjóðar. Allt bar þingið vott um það hversu erfitt reynist að samræma markmið hagvaxtar og velferðar og hversu djúpstæð kreppa sænska velferðarríkisins enn er, þrátt fyrir þær umbætur sem orðið hafa.

Í lok þingsins risu fulltrúar á fætur og sungu hinn gamla baráttusöng jafnaðarmanna – *Fram þjáðir menn í þúsund löndum, sem þekkið skortsins glímutök*. Mér fannst ég sem snöggvast vera staddur snemma á liðinni öld þegar menn dreymdi fagra drauma, sem þrátt fyrir allt hafa orðið að veruleika, þótt með öðrum hætti hafi reynst en menn þá gerðu sér í hugarlund.

Heimildaskrá

- Gunnar Myrdal (1998). *Vägvisare*. Texter i urval och kommenterade av Örjan Appelquist och Stellan Anderson. Norstedts.
- Erik Filip Lundberg (1996). *The Development of Swedish and Keynesian Macroeconomic Theory and its Impact on Economic Policy*. Cambridge University Press.
- Lena Anderson-Skog og Olle Krantz (ritstj.) (2002). *Omvandlingens sekel*. Perspektiv på ekonomi och samhälle i 1900-talets Sverige. Studentlitteratur, Lund.
- Rolf G. Henriksson (ritstj.) (1987). *Konjunkturinstitutet under Erik Lundbergs Tid*. Tillbakablickar vid 50 årsjubileet. Stockholm.
- Claes Berg, Lars Jonung. *Pioneering price level targeting. The Swedish Experience 1931-1937*. Journal of Monetary Economics 43 (1999).