

Hagstjórn, fjármál og hagvöxtur

Þorvaldur Gylfason*

Ágrip: Þessi ritgerð fjallar um þrjár hliðar á stjórn peningamála og ríkisfjármála í Evrópu og annars staðar. Í upphafi máls fjalla ég um þá þýðingu, sem efnahagssamruni Evrópu hefur fyrir stjórn peningamála og fjármála ríkisins, og þá ekki sízt sú þrönga áherzla, sem lögð er á litla verðbólgu sem meginmarkmið peningastefnunnar. Rök mín eru einkum þau, að verðbólga er af margvíslegum rótum runnin, svo að þeir, sem fara með stjórn peningamála og er boðið að lögum að halda verðbólgu í skefjum, hljóta að reyna að beita nýfengnu sjálfstæði sínu með því að áskilja sér rétt til að ráðast að rótum verðbólgunnar. Í þessu samhengi velti ég því einnig fyrir mér, að hve miklu leyti aukið sjálfstæði sé æskilegt við stjórn ríkisfjármála, þar á meðal frelsi undan íhlutun stjórnmalamanna, sem hneigjast til að láta skammtímasjónarmið ráða gerðum sínum. Ég kynni einnig fjölþjóðleg samanburðargögn um tengslin milli verðbólgu, fjármála og hagvaxtar. Ég færi rök að því, að stöðugt verðlag eigi helzt að vera forgangsverkefni sjálfstæðrar stefnumörkunar í peningamálum og ríkisfjármálum, ef markmiðið er að örva hagvöxt til langs tíma lítið. Í þriðja lagi útlista ég nokkrar hliðar á tengslunum milli stjórna ríkisfjármála annars vegar og hagvaxtar hins vegar og legg áherslu á þrjú hlutverk fjármálastjórna ríkisins: stöðugleika verðlags, ráðstöfun framleiðsluþátta og skiptingu tekna, en allt getur þetta stuðlað að hagvexti til langs tíma lítið, sé vel á málum haldið. Röksemdafærslan hnigur að þeirri niðurstöðu, að einungis verðlags- og stöðugleikamarkmið stefnunnar í ríkisfjármálum, og e.t.v. einnig sumar hliðar ráðstöfunarmarkmiðsins, mætti með góðu móti fela öðrum yfirvöldum til að einangra þau frá stjórnálaafskiptum, sem geta markazt af skammsýni og haft óæskilegar afleiðingar fyrir efnahagslífið. Þessi rök eiga þó ekki við um þau markmið fjármála-stefnunnar, sem lúta að tekjuskiptingu.

Lykilorð: Hagstjórn, ríkisfjármál, hagvöxtur.

JEL: E50, E60, O11.

„Stjórnmal er yfirleitt hægt að leiða til lykta með því að telja hausa, eins og allir vita: með því að kjósa. Samt er ástæða til að efast um ... hvort efnahagsvandi okkar verði leystur með slíkum meðulum. ... Ég sé ekki, hvers vegna stjórnlagaþingið ætti ekki samkvæmt flokksskipan að kjósa

sérstakt hagráð, sem myndi lúta þinginu og myndi hafa á að skipa t.a.m. fimmtungi þingmanna, og væri skipað fólki með tækniþekkingu og viðskiptavit á háu stigi. ... Það er þörf á nýju starfsliði, sem er betur í stakk búíð að takast á við þau verkefni, sem helzt þarf að sinna, og gæti unnið að því dag frá degi, án þess að önnur mál þvælist fyrir: ótti, bitlingar, ástríður.“

Winston S. Churchill¹

* Höfundurinn er prófessor í hagfræði í Háskóla Íslands. Ritgerðin er efnislega samhljóða höfuðfyrirlestri höfundar á ársþingi Austurríska hagfræðingafélagsins, sem haldinn var í Klagenfurt í Austurríki 16.-17. maí 2003. Hún birtist á ensku í tímariti Austurríska hagfræðingafélagsins, *Empirica*, í júní 2004. Dagfinnur Sveinbjörns-son M. Phil. snaraði ritgerðinni úr ensku. Eduard Hochreiter, Arne Jon Isachsen og Óskar Nafnleyndar gerðu gagnlegar athugasemdir við fyrri drög. Höfundurinn þakkar þeim fyrir hjálpina.

1. *Úr Parliamentary government and the economic problem*, flutt sem Romanes-fyrirlestur í Sheldonian-leikhúsinu í Oxford 19. júní 1930. Endurprentað í Winston S. Churchill, *Thoughts and Adventures*, Odhams Press Limited, Long Acre, London, 1930, bls. 172-183.

1. Stuttur inngangur

Samruni Evrópulandanna í efnahags- og peningamálum hefur á nýliðnum árum umbylt stjórnámum og stofnunum á meginlandinu. Þessi umskipti hafa getið af sér ný og ögrandi verkefni handa almannavaldinu og fólkinu í þessum löndum almennt og yfirleitt. Rótgróin þjóðríki eru nú í þann veginn að deila fullveldi sínu með öðrum með eigin hag ekki síður en hagsmuni Evrópusamfélagsins í heild að leiðarljósi. Svo sem aldrei fyrr er valdi nú dreift innan landa og milli þjóða til að styrkja evrópskt lýðræði og efnahagslíf. Þessi umskipti kalla á nýtt stofnanaumhverfi. Á nýliðnum áratugum hafa mikilvægar stofnanir verið settar á fót og tekið á sig mynd í lögum og efnahags- og stjórnámalalífi álfunnar, nú síðast Seðlabanki Evrópu (*European Central Bank*, ECB). Telja verður ólíklegt, að þetta ferli hafi runnið sitt skeið á enda í Evrópu. Öðru nær. Eftir því sem sameiningarferlið tekur frekari framförum á komandi árum, munu nýjar stofnanir líta dagsins ljós.

Í þessum lestri er ætlan mín að fjalla einkum um fjármál og peningamál í þrem liðum. Í fyrsta lagi ræði ég þá þýðingu, sem efnahagssamruni Evrópu mun hafa fyrir stjórn peningamála og fjármála ríkisins. Ég vek athygli á afleiðingum þess að einblína á litla verðbólgu sem meginmarkmið peningastefunnar í Evrópu. Í annan stað ræði ég tengslin milli verðbólgu, fjármála og hagvaxtar, ber saman lönd og reifa nýleg reynslugögn um þessi tengsl. Ég legg áherzlu á stöðugleika í efnahagsmálum sem langtímamarkmið og ræði þá þýðingu, sem niðurstöðurnar hafa fyrir núverandi skipan peningamála og ríkisfjármála í Evrópu. Ég lýk röksemdafærslunni með frekara spjalli um tengslin milli ríkisfjármálastjórnar og hagvaxtar og afleiðingar þeirra fyrir ráðstöfun framleiðslugæða og tekjuskiptingu til langs tíma lítið.

2. Afleiðingar efnahagssamruna

Efnahagssamruni Evrópu hefur e.t.v. hvergi haft jafndjúptækar afleiðingar og í peningamálum. Tólf af fimmtán aðildarríkjum Evrópusambandsins hafa tekið upp evruna og um mitt ár 2004 fylgdu tíu ný aðildarríki í kjölfarið eða bundust réttara sagt fastmælum um að gera svo. Í ljósi

þess, hversu vel hefur gengið að innleiða evruna, virðist sem dregið hafi úr áhyggjum manna af hugsanlegu sundurlyndi meðal þjóða, sem tala ólík tungumál. Því má ekki heldur gleyma, að Evrópusambandslöndin hafa komið sér saman um sameiginlegan seðlabanka, sem skal samkvæmt lögum halda verðbólgu í skefjum. Þessi nýja lagaskylda hefur grundvallarþýðingu fyrir stjórn efnahagsmála. Áhrifin eru einkum af tvennu tagi.

Eftir þessari nýju skipan er lítil verðbólga meginmarkmið, og þessi áherzla er svo þröng, að önnur markmið komast vart að. Þessu höfuðmarkmiði peningastefunnar á að ná með því að tilgreina verðbólgu markmið, en sú aðferð við stjórn peningamála verður æ algengari, einnig utan Efnahags- og myntbandalags Evrópu (EMU), svo sem í Bretlandi og Svíþjóð. Í þessu samhengi er rétt að hafa það í huga, að verðbólga getur sprottið af mörgum ólíkum rótum og ræðst því af ýmsum þáttum öðrum en þeim, sem lúta að peningastjórn. Ljóst er, að þessir þættir varða m.a. stjórn ríkisfjármála, almenna hagkvæmni í efnahagslífinu, stofnanaumhverfi og innviði efnahagslífsins og stjórnkerfisins og þar fram eftir götum. Í þessu samhengi kemur ekkert á óvart: það er nú einu sinni svo, að umtalsverður munur er á verðbólgu innan Evrópu þrátt fyrir sameiginlega peningastefnu. Ekki er ýkja langt síðan áhrifamiklir hagfræðingar litu á verðbólgu sem peningalegt fyrirbæri undir öllum kringumstæðum. Í ljósi reynslunnar hefur þessum hagfræðingum þó fækkað. Jafnvel Milton Friedman prófessor gerði nýlega svofellda játningu í *Financial Times* (7. júní 2003): „Peningamagn sem markmið hefur ekki gefizt vel ... Ég er ekki viss um, að ég mundi halda því jafnákveðið fram nú og ég gerði á sínum tíma.“

Hvað þýðir þetta? Þetta þýðir, að sé Seðlabanka Evrópu og seðlabönkum einstakra þjóðríkja falið að halda verðbólgu í skefjum, má færa rök að því, að þeim sé ófært að sinna þessu hlutverki, nema þeir hafi rétt til að taka á öllum rótum verðbólgunnar í stað þess að einblína á peningastærðir svo sem vexti og gengi með gamla laginu. Hvernig myndu þeir bera sig að? Í meginatriðum með vinsamlegum tilmælum, en sú aðferð virðist hafa borið ágætan árangur í Seðla-

banka Bandaríkjanna. Kjarni málsins er þessi: að svo miklu leyti sem hægt er að rekja verðbólgu t.d. til óstöðugleika í fjármálum, væri ósanngjarnt og órókrétt að draga seðlabankann til ábyrgðar, nema hann hefði fullt umboð til að taka hiklaust og milliliðalaust á fjármálum og þá um leið á stofnanaumhverfi fjármáallífsins. Með öðrum orðum: ef seðlabankar eiga að bera ábyrgð á verðbólgu og ætlazt er til, að þeir nái árangri, þurfa þeir að hafa leyfi til að leggja til, að t.a.m. stofnanaumhverfi fjármálanna sé komið á sama kjöl og stjórn peningamála – þ.e. einangrað frá stjórnmalum, að svo miklu leyti sem unnt er.

Þessi rök leiða af sér almenna reglu. Ef gerðir þriðja aðila – t.d. fjármálayfirvalda eða samtaka á vinnumarkaði – geta orðið til að draga úr verðbólgu, ætti seðlabankinn að styðja slíkar aðgerðir. Af þessum sökum ætti seðlabanki að réttu lagi að hvetja til hófsemdar í kjarasamningum, þegar það á við, og einnig að styðja skipulagsumbætur á vinnumarkaði í því skyni, að markaðurinn veiti aðhald að launaákvörðunum, svo að kjarasamningar fari ekki hvað eftir annað fram úr hagvexti og framleiðniaukningu, svo sem oft hefur gerzt í sumum Evrópulöndum á liðnum árum og spröttið m.a. af samningum á landsvísu um kaup og kjör. Með líku lagi gætu seðlabankar fært rök að aukinni samkeppni á vöru- og þjónustumarkaði og lagt á ráðin gegn hringamyndun til að stuðla að hægari verðbólgu.

Aðferðin, sem ég hef í huga, er í rauninni mjög einföld. Aukin hagkvæmni í ráðstöfun framleiðslugæða örvar framboðshlið hagkerfisins og hneigist þar af leiðandi til að halda aftur af hækkan verðlags með tímanum, *eins og* dregið sé úr almennri eftirspurn, nema hvað ráðstafanir almannaaldsins til að örva eftirspurn eru jafnan fljótvirkari en framboðsaðgerðir. Því má bæta við, að aukið framboð hefur ekki sömu skaðvænu aukaverkanir á efnahagslífið og dvínandi eftirspurn. Af þessu leiðir, að seðlabankar myndu einnig eiga fullan rétt á að gagnrýna og leggja til leiðir til að draga t.d. úr þeirri gífurlegu óhagkvæmni, sem leiðir enn af sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins (ESB). Málið er þetta einu sinni enn: aukin hagkvæmni örvar framboðshlið hagkerfisins og stuðlar þannig að

minni verðbólgu, a.m.k. um stundarsakir. Verðbólga er ekki alltaf og undir öllum kringumstæðum einungis peningalegt fyrirbæri. Verðbólga er hlutfallsverð, svo sem m.a. Fischer (1993) hefur lagt áherzlu á. Og ef verðbólga er hlutfallsverð eða endurspeglar hlutfallsverð, þ.e. verðhlutfall eigna á nafnverði og raunverulegra eigna, getur verðbólga átt sér raunverulegar orsakir til aðgreiningar frá peningalegum orsökum og haft raunverulegar afleiðingar, svo sem reynslurök benda til (sjá t.d. nýlegt yfirlit um tölfræðiathuganir í Temple 1999).

Reglan er því þessi: þar sem hagvöxtur stuðlar að minni verðbólgu, ættu seðlabankar að áskilja sér fullan rétt til þess að styðja umbætur, sem örva hagvöxt. Segja má, að í nýju stofnanaumhverfi, þar sem seðlabönkum ber skylda til að tryggja litla verðbólgu, beri þeim þá einnig skylda til að taka á öllum hliðum verðbólgunnar með þeim tækjum, sem þeir hafa yfir að ráða. Það má því segja, að þegar Alan Greenspan, bankastjóri bandaríska seðlabankans, leggur áherzlu á nauðsyn umbóta í menntamálum, svo sem hann gerir stundum, er hann strangt tekið ekki að teygja sig út fyrir réttmætt verksvið peningastefnunnar. Nei, hann skilur, að menntun stuðlar að hagvexti og þá um leið að minni verðbólgu. Hann hefur þannig ærna ástæðu til að eggja stjórnmalamenn til að líta fram á veginn og gefa gaum að menntun mannaflans. Rök mín eru þessi: seðlabankamenn þurfa að líta á ábyrgð sína og verksvið af háum sjónarhóli, nú þegar þeim er boðið að lögum að halda verðbólgu í skefjum.

Það má færa rök að því, að seðlabanka, sem láta t.d. þjóðhagslegar afleiðingar landbúnaðarmála til sín taka, megi saka um íhlutun í stjórnmál. Í minum huga væri þó ósanngjarnt að saka þá um slíkt, einkum í ljósi hins nýja lagaumhverfis. Á nýliðnum árum hefur seðlabönkum í Evrópu og annars staðar einmitt verið gefið aukið lögverndað frelsi undan áhrifum stjórnmálamanna til að auðvelda bönkunum að vinna að þeim markmiðum, sem þeim eru nú boðin að lögum. Svo sem gefur að skilja lýtur þetta nýfengna sjálfstæði að aðferðum fremur en markmiðum: stjórnmálamenn, sem eru kjörnir í lýðræðislegum kosningum, móta efnahagsstefnu

una sem fyrr, en seðlabankar hafa nú frelsi til að velja þær aðferðir, sem þeir telja árangursríkastar til að ná þeim markmiðum, sem þeim er nú boðið að ná, svo sem t.a.m. tveggja prósentu verðbólgu á ári.² Það sjálfstæði, sem seðlabankar njóta nú, er eðlilegt framhald á löngu valddreifingarferli, sem hefur miðað til þess að draga úr áhrifum stjórnmálamanna á ýmsum sviðum þjóðlífsins. Það er deginum ljósara og raunar útrætt mál nú orðið, að þörf er á sjálfstæðum, en þó ábyrgum opinberum stofnunum, svo sem dómstólum. Hið sama á við um háskóla og fjölmiðla, hvort sem þeir eru almenningsseign eða einkafyrirtæki. Á síðustu árum hefur seðlabönkum verið bætt á langan lista yfir þær stofnanir þjóðfélagsins, þar sem draga þarf úr áhrifavaldi stjórnmálamanna og dreifa því til fólksins.

Þetta leiðir mig að annarri afleiðingu laga-legrar skuldbindingar seðlabanka til að halda verðbólgu í skefjum. Sé lítil verðbólga lögboðin og hægt að rekja rót hennar til óstöðugleika í fjármálum annars vegar og til áhrifa stjórnmálamanna á stjórn ríkisfjármála hins vegar, svo sem tilhneigingar þeirra til að kaupa sér atkvæði fyrir kosningar, óábyrga skattalækkana og annars af því tagi, má þá ekki segja, að full ástæða sé til að draga úr áhrifum stjórnmálamanna á stjórn ríkisfjármála? – rétt eins og stjórn peningamála. Ef ekki, hvers vegna ekki?

Ég byrja á dæmi frá Íslandi til að reyna að bregða sem skýrastrí birtu á rökin. Dæmið lýtur að stjórn fiskveiða. Ég kys þetta dæmi vegna þess, að stjórn fiskveiða á Íslandi er eða ætti að vera nátengd stjórn ríkisfjármála. Þetta stafar af því, að fiskveiðirentan – þ.e. sú hagræðing, sem vænta má af hagkvæmri skipan fiskveiðanna til langs tíma litið – hefur verið metin til fjárhæðar, sem nemur um 5% af vergri landsframleiðslu (VLF). Að þessu leyti nýtur Ísland sérstöðu í flokki iðnríkja, og það leiðir til þess, að fiskveiðar eru fjármálalegt og þjóðhagslegt viðfangsefni. Til samanburðar má benda á, að árið 2000 námu opinber útgjöld til allra skólastiga á Íslandi innan við 6% af landsframleiðslu. Við núverandi stjórn

fiskveiða, sem að lögum skilgreinir fiskimiðin sem sameign íslensku þjóðarinnar, alveg eins og olían er skilgreind sem þjóðareign í Noregi, er eigendum íslenskra fiskiskipa úthlutað veiðikvótum án endurgjalds með vísan til veiðireynslu þeirra árin 1981-1983, þar sem núverandi skipan gekk í gildi árið 1984. Þeir geta síðan höndlað nokkurn veginn hömlulaust með þessi veiðiréttindi. Kvótarnir eru verðmætir, svo sem ráða má af því, að þeir ganga kaupum og söllum milli útgerðarmanna á háu verði, og einnig af miklu verðmæti fiskveiðirentunnar, sem fyrr var nefnd. Sú ákvörðun stjórnvalda að taka ekki sanngjarnt gjald af útgerðarmönnum – þ.e. markaðsverð – fyrir kvótana t.d. með löndunargjöldum, eða með því að bjóða þá upp, jafngildir því niðurgreiðslu til sjávarútvegs. Með þessu móti missir almannavaldið af umtalsverðum tekjum, sem gætu runnið til brýnna þjóðfélagsþarfa, svo sem menntamála og heilbrigðismála, eða til þess að lækka skatta, eða hvors tveggja. Núverandi skipan er því óhagkvæm í tvennum skilningi: í fyrsta lagi leiðir niðurgreiðslan til þess, að nauðsynlegum umbótum á stjórn fiskveiða er slegið á frest. Það stafar af því, að stjórn fiskveiða, rétt eins og landbúnaðarstefnan, er í raun og veru byggðapólitískt hagstjórnartæki í höndum stjórnvalda. Í annan stað má segja, að vanhöld á endurskipulagningu ríkisfjármálanna með því að taka upp veiðigjöld í stað óhagkvæmrar skattlagningar leiði ónauðsynlegt allratap yfir hagkerfið, þar eð veiðigjöld, svo sem gjöld á náttúruauðlindir yfirleitt, eru jafnan hagkvæmari tekjulind en skattar og skyldur, sem bjaga hagkerfið, svo sem tekjuskattur, virðisaukaskattur og innflutningsgjöld.

Gagnrökin, sem helzt hafa verið viðruð á Íslandi, eru þau, að stjórnmálamenn væru visir til að sólunda tekjum af veiðigjaldinu og þeim sé þar af leiðandi ekki treystandi fyrir fénu. Þá sé betra, að fjármunirnir séu í höndum einkaaðila, þ.e. í höndum útgerðarmanna; þessu hefur verið haldið fram. Hvað sem útgerðarmönnum líður, hversu eigum við að fara með þessi gagnrök? – að nýjum veiðigjaldstekjum sé haldið frá stjórnmálamönnum. Þegar allt kemur til alls, svo sem hefur verið rætt að framan, er litið svo á, að stjórn peninga-

2. Cukierman (1992) býður upp á gott yfirlit um efnið og reiðir fram tölur og reynslugögn máli sínu til stuðnings.

mála sé mikilvægari en svo, að óhætt sé að fela hana í hendur skammsýnna stjórnmalamanna. Þetta er einnig ástæða þess, að á liðnum árum hafa seðlabankar í mörgum löndum fengið aukið sjálfstæði og frelsi undan ihlutun stjórnmalamanna. Þess vegna vaknar sú spurning, hvort ekki megi hið minnsta heimfæra þessi rök á stjórn ríkisfjármála, að svo miklu leyti sem hún snýst um að viðhalda stöðugleika, svo sem ráða má af dæminu af fiskveiðistjórn á Íslandi, og e.t.v. að nokkru leyti einnig varðandi þau áhrif, sem stjórn ríkisfjármála hefur á ráðstöfun framleiðslugæða. Meira um þetta síðar.

Af þessu dreg ég þá ályktun, að það væri hægt, ef nauðsyn þætti bera til, að halda ákvörðun veiðigjalds á Íslandi og ráðstöfun tekna af gjaldinu í videigandi fjarlægð frá vettvangi stjórnmalanna. Þetta mætti gera með því að setja á fót markaðsráð um fiskveiði eftir því fordæmi, sem hefur verið sett í nútímalöggjöf um seðlabanka (nákvæma útfærslu á þessari tillögu er að finna í Gylfason og Weitzman 2003). Kosturinn við þessa tillögu er sá, að með þessu móti er hægt að tryggja brýnar umbætur í ríkisfjármálum og á almennu stofnanaumhverfi og innviðum efnahagslífsins óháð skammsýnna stjórnmalasjónarmiðum. Næsta spurning er því þessi: Væri e.t.v. rétt að beita þessari reglu víðar við stjórn ríkisfjármála? Ætti stjórn ríkisfjármála að verða enn sjálfstæðari gagnvart stjórnvöldum?

Ólíkt stjórn evrópskra peningamála er ríkisfjármálum stjórnað á landsvísi. Þrátt fyrir það hafa aðildarríki ESB sammælt um fastar reglur um ýmis töluleg – og óneitanlega svolítið duttlungakennd – markmið í Maastricht-sáttmálanum og einnig í sáttmálanum um stöðugleika og hagvöxt (e. *Stability and Growth Pact*, SGP). Þessi tölulegu markmið kalla að nokkru leyti á samstillingu ríkisfjármála milli landa, enda þótt mótun og framkvæmd fjármálastjórnarinnar séu ótvírætt í höndum ríkisstjórnanna í viðkomandi löndum. Nýleg vandkvæði við að ná þessum markmiðum í nokkrum Evrópulöndum – einkum í Þýskalandi og Frakklandi – urðu til þess, að síðla árs 2003 var sáttmálinn um stöðugleika og hagvöxt í raun dauður og ómerkur. Þetta bakslag vekur spurningar um það, hvort frekari þörf sé

fyrir sameiginlegar viðmiðanir fyrir ríkisfjármálastefnuna, þar á meðal e.t.v. sameiginlega löggjöf um sumar hliðar á ríkisfjármálastjórninni svo sem skuldir hins opinbera, stöðu ríkisfjármálaanna við fulla atvinnu og fjárhagstengsl milli staðbundinna stjórnsýslueininga annars vegar og landsstjórnarinnar hins vegar. Nánar tiltekið er spurningin þessi: er hægt að efla fjárhagsaga og hagkvæmni með því að deila og dreifa valdi? – þ.e. með því að draga úr áhrifum stjórnmalamanna.

Undangengin ár hafa nokkrar tillögur í þessum anda verið kynntar til sögunnar. T.d. lagði Alan Blinder prófessor, fyrrverandi varaformaður bankastjórnar Seðlabanka Bandaríkjanna, það til, að sérstöku ríkisfjármálaráði yrði komið á fót þar í landi og víðar, og hefði það vald til að ákvarða innviði skattkerfisins, en þó hvorki umfang né samsetningu ríkisútgjalda (Blinder 1997, 1998). Líklegt má telja, að ópólitískt ríkisfjármálaráð myndi keppa að sem hagfelldastri skattheimtu, með því t.d. að forðast óhagkvæma skattlagningu til að halda skattaflægum (e. *tax wedges*) í lágmarki og halda jafnframt skattheimtunni stöðugri gegnum tímann til að draga úr allratapinu, sem hlýst af rykkjum og skrykkjum í skattheimtu umfram stöðuga skattheimtu.³ Einnig virðist líklegt, að ópólitískt ríkisfjármálaráð felli síður í þá freistni að ganga á bak orða sinna, t.d. með því að auka útgjöld og lækka skatta í skyndingu fyrir kosningar. Stefnan í fjármálum ríkisins yrði trúverðugri, og einmitt það er tilgangurinn: að stjórnvöld bindi hendur sínar, innan marka, svo að þau fari sér síður að voða. Hugmyndin, sem hér liggur að baki, er öðrum þræði þessi: opinber stefnumótun, sem krefst umtalsverðrar tæknilegrar sérþekkingar og fyrirhyggju til langs tíma, svo sem á við um stjórn peningamála, er sérstaklega vel til þess fallin, að dregið sé úr áhrifum stjórnmalamanna á hana. Önnur rök fyrir sjálfstæðri ríkisfjármálastjórn varða nauðsyn þess, að hægt sé að taka nauðsynlegar ákvarðanir í skyndingu, og til þess að svo megi vera, þarf að reisa rammbyggðar skorður við áhrifum sérhagsmuna-

3. Kostum skattajöfnunar (e. *tax smoothing*) er lýst í Maríasi Gestssyni og Tryggva Þór Herbertssyni (2003).

hópa, sem freista þess að sveigja ríkisfjármálastjórnina að eigin hagsmunum. Aðalatriðið í þessu sambandi er að gera greinarmun á stöðugleika í fjármálum annars vegar og þeirri hlið ríkisfjármálastjórnarinnar, sem lýtur að ráðstöfun og skiptingu gæða hins vegar. Eftir þessu mætti leiða fram sterk rök fyrir því að draga úr áhrifum stjórnmalamanna varðandi stöðugleikamarkmiðið, en hreyfa ekki við hinum tveim. Grunnhugmyndin er þessi: Þjóðkjörnir stjórnmalamenn móta stefnuna varðandi skatta og útgjöld ríkisins – þ.e. markmið ríkisfjármálastefnunnar til langs tíma litið – og gera það með hliðsjón af þeim stjórnmalamarkmiðum, sem þeir hafa sett sér um ráðstöfun og skiptingu landsframleiðslunnar. Þjóðir eru ólíkar: sumar kjósa að veita miklum hluta veltunnar í efnahagslífinu um hendur almannavaldsins, hvort heldur í höfuðborgum eða dreifðum byggðum, en aðrar kjósa heldur lítinn ríkisgeira. Tökum t.d. skipulag menntamála og heilbrigðismála í Bandaríkjunum og Evrópu: í Bandaríkjunum gegnir einkageirinn miklu viðameira hlutverki en í Evrópu. Að gefnum markmiðum, sem stjórnmalamenn setja sér, myndi ríkisfjármálaráðið hafa umboð til að leyfa skammtímabreytingar í kringum langtímaferilinn með því t.d. að leggja skatta á einstaklinga (svo sem virðisaukaskatt) eða ákvarða einstaka útgjaldaliði (svo sem styrki til byggðarlaga) í samræmi við þá þörf, sem væri talin á stöðugleika í fjármálum.⁴ Svo að annað dæmi sé tekið, kynnti Viðskiptaráð Ástralíu (*Business Council of Australia*) fyrir nokkru ítarlegar tillögur í sama anda og tók mið af þeim skorðum, sem stjórnarskrá Ástralíu setur löggjöf um valddreifingu á sviði ríkisfjármála. Bæði dæmin að framan snúast um að skilja stjórn ríkisfjármála og áhrif þeirra á eftirspurnarhlið efnahagslífsins til skamms tíma litið frá stjórnmalum þvert á langtímaviðleitni stjórnvalda til þess að beita fyrir sig fjármálum ríkis og byggða til að auka hagkvæmni framboðsmegin í hagkerfinu. Hið sama á við um peningastjórnina: þar hefur það vakað fyrir mönnum að rjúfa tengslin milli stjórnar peningamála frá ári til

árs og stjórnmalum. Það á eigi að síður við í báðum dæmum, að stjórn ríkisfjármála og peningamála frá ári til árs getur haft langvinn áhrif á þróun efnahagsmála: einmitt þess vegna þykir mönnum brýnt að rjúfa tengslin.

Gerum nú ráð fyrir, að hægt sé að fallast á rökin fyrir því, að til að tryggja hagkvæmni og þá um leið hagvöxt til langs tíma litið þurfi að draga úr áhrifum stjórnmalamanna á hagstjórnaradgerðir, sem miða að stöðugleika í peningamálum og ríkisfjármálum. Sé svo, hvers vegna eiga þá sömu hagkvæmnisforsendur ekki við, þegar verkefnið er að draga úr áhrifum stjórnmalamanna á þá hlið ríkisfjármálastjórnarinnar, sem lýtur að ráðstöfun gæða? – Þar á meðal landbúnaðarstefnuna. Svo sem ég hef þegar nefnt, eru ein rökin fyrir valddreifingu í fjármálum ríkisins til að tryggja stöðugt verðlag þau, að draga þurfi úr aðgangi sérhagsmunahópa að yfirvöldum, en þau rök eiga vel við um búverndarstefnu iðnríkja, sem kostar neytendur og skattgreiðendur í OECD-löndunum eins og stendur nærri 1 milljarð evra á hverjum degi. Það er naumast hægt að kveða of sterkt að orði um óhagkvæmnina af völdum búverndarstefnu ESB og sambærilegrar búverndar í Bandaríkjunum og Japan. Á hverju ári nemur kostnaður neytenda og skattgreiðenda vegna landbúnaðarstefnu OECD-landanna hærri fjárhæð en gervöll landsframleiðsla Svisslendinga. Við þetta bætist það, að verndin, sem bændur í iðnríkjunum njóta, hefur valdið mörgum þróunarlöndum miklum skaða með því að meina búvörum þeirra aðgang að heimsmarkaði. Búverndin hefur einnig flækt aðild Austur- og Mið-Evrópulanda að ESB vegna þess, að af fjárhagsástæðum hefur það reynzt nauðsynlegt að synja bændum í Póllandi og öðrum nýjum aðildarlöndum um bústuðning til jafns við þau réttindi, sem bændur í eldri aðildarríkjum njóta. Grundvallarreglan í Rómarsáttmálanum, sem bannar eða þvær a.m.k. hendur sínar af hvers konar mismunun eftir þjóðerni, er þar með brotin. Jafnræði, svo sem kveðið er á um í Rómarsáttmálanum, hefði leitt til gjaldþrots sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar. Þessu hefði verið hægt að komast hjá með löngu tímabærum umbótum á búverndinni (Gylfason 1995).

4. Frekari umræðu og lýsingu á slíkum tillögum er að finna í Corsetti o.fl. (2003, 3. kafli).

Ellilífeyrismál eru annað dæmi um vanda, sem stjórnámálamenn í Evrópu og víða annars staðar hafa ekki enn tekizt á við með viðunandi árangri. Samt sem áður er það svo í þessu tilviki, að þar er auðveldara en í mörgum öðrum að sjá fram í tímann, þ.e. sjá fyrir þá yfirvofandi hættu, sem felst í breyttri aldurssamsetningu Evrópu-þjóðanna, a.m.k. þeirra þjóða, sem búa við gegnumstreymisfyrirkomulag lífeyrismála (e. *pay as you go*): með næstu kynslóð verður of fátt fólk á vinnualdri til að greiða ellilífeyri eldra fólks, sem verður æ fleira (sjá Lindbeck og Persson 2003). Þessum vanda svipar að sumu leyti til vandans, sem áður var lýst í sambandi við stöðugleikamarkmiðið í peningamálum og ríkisfjármálum og sumpart einnig við ráðstöfun gæða, svo sem það, að hann er tæknilegur langtímavandi, svo að það getur því verið freistandi fyrir skammsýna stjórnámálamenn að slá nauðsynlegum aðgerðum á frest. Dæmið sýnir einnig, að því fer fjarri, að lengri valdatími kjörinna fulltrúa – lengri kjörtímabil – muni leysa öll langtíma-vandamál, sem hyggilegri valddreifingu væri ætlað að leysa. Valdatími stjórnámalanna hlýtur að vera skemmri en þörf væri á til að gera aðgerðir þeirra markvissari og trúverðugri til langs tíma litið og tryggja, að sett séu framsýn lög um langtíma-mál svo sem ellilífeyri. Af þessum ástæðum kann svo að vera, að valddreifing – þ.e. aðskilnaður frá skammtíma-volki stjórnámalanna – eigi vel við í ellilífeyrismálum. Þessa hugmynd mætti e.t.v. útfæra þannig til samræmis við nýju seðlabankalöggjöfina og einnig við lýsinguna að framan á hugsanlegu fyrirkomulagi fiskveiðistjórnar o.fl., að sett væri á laggirnar sérstakt lífeyrisráð til þess að taka af skarið um skipulag og fjármögnun ellilífeyris til að leysa stjórnámálamenn undan verki, sem þeir hafa vanrækt, trúlega vegna þess að þeir telja lífeyrisumbætur ekki vænlegar til fylgisaukningar í bráð. Takið eftir hliðstæðunni: með gamla laginu freistudust stjórnámálamenn stundum – og freistast enn! – til að kaupa sér atkvæði og kynda með því móti undir verðbólgu fyrir kosningar, þar eð verðbólgan komst ekki á skrið fyrir en eftir kosningar – og þá myndu andstæðingarnir sitja í súpunni, ef þeir sigruðu. Hví skyldu skammsýnir stjórnáma-

menn, sem skirrast ekki við að skaða efnahagslífið á næsta kjörtímabili, skeyta um hag lífeyrisþega í fjarlægri framtíð? Þarna er efinn.

Þessi rök má þó ekki teygja of langt. Jafnvel þótt sum okkar væru fús til þess að ihuga að færa vald til stefnumótunar í landbúnaðarmálum til sjálfstæðs hóps fólks, sem hefur færri ástæður til að standa vörð um óbreytt ástand en margir stjórnámálamenn, myndu mörg okkar skiljanlega hika við og færast undan því að fela t.a.m. ráðstöfun mikillar náttúruauðlindarentu í hendur nýs ríkisfjármálaráðs. Við þetta bætast eðlilegar efasemdir um það, að lýðkjörnir stjórnámálamenn hefðu lag á að skipa óháða og hæfa menn til setu í slíkum ráðum. Þær hliðar ríkisfjármálastefnunnar, sem varða ráðstöfun gæða, eru í eðli sínu stjórnómálegu eðlis, og tæplega viljum við sjúga merginn úr stjórnómálanum, eða hvað? Hvort sem okkur líkar það vel eða illa, eru stjórnómál nauðsynleg. Í þessu viðfangi standa hagfræðingar frammi fyrir því verki að leggja til leiðir, sem geta sett stjórnómálamönnum ákveðin mörk, svo að þeir geti komið að sem mestu gagni, án þess þó að vængstýfa sjálf stjórnómálin. Það liggur þó sem sagt í hlutarins eðli, að valddreifing – aftenging! – á ekki endilega vel við þær hliðar ríkisfjármálanna, sem lúta að ráðstöfun gæða.

3. Verðbólga, fjármál og hagvöxtur

Svo að ég endurtaki: helztu rökin fyrir því að draga úr áhrifum stjórnómámalanna á stefnumótun í ríkisfjármálum og peningamálum til að tryggja stöðugleika lúta að efnahagslegum afleiðingum stöðugs verðlags, þegar til lengdar lætur. Nú orðið er jafnan litið svo á, að verðbólga dragi úr hagvexti með tímanum. En þar sem það tekur tíma fyrir afleiðingar verðbólgu og rýrs hagvaxtar að seytla inn til fulls, geta skammsýnir stjórnómálamenn freistast til að möndla með stöðugleikamarkmið til að blása hagkerfið út til skamms tíma og láta sér þá í léttu rúmi liggja, hverjar afleiðingarnar verða til lengri tíma litið, eins og lýst var í kaflanum á undan.

Sú hugmynd, að verðbólga dragi úr hagvexti til langs tíma litið, er ótrúlega ný af nálinni. Hún er nokkurn veginn jafngömul hugmyndinni um sjálfstæða seðlabanka, og það er líklega engin

tilviljun. Lengi vel stóðu menn í þeirri trú, að hagvöxtur væri ytri stærð – eða með öðrum orðum, að hagvöxtur væri ónæmur fyrir straumum og stefnum í efnahagslífinu, þar á meðal stjórn þjóðhagsmála. Vandinn var réttara sagt sá, að hagvaxtarfræðin var lengi vel, eða allar götur frá 1960 til 1985 eða þar um bil, ekki í stakk búin að lýsa hagvexti til langs tíma litið sem innri stærð. Við stjórn peningamála og ríkisfjármála var áherzlan einkum lögð á að tryggja mikla atvinnu og litla verðbólgu, en það var löngum viðtekin skoðun, að hagvöxtur yfir löng tímabil væri ekki á valdi hagstjórnarstefnunnar, nema þá e.t.v. stjórn menntamála og mannafla (Nelson og Phelps 1966). Þróunarhagfræði var ólík hagvaxtar-arkeningum, rétt er það: frá Adam Smith til Arthurs Lewis var hagþróun ávallt talin vera innri stærð, en þróunarhagfræði hafnaði utan við höfuðstrauma hagfræðinnar. Í nýklassísku hagvaxtarfræðinni var hagvöxtur til langs tíma litið ytri stærð og fór eftir tækniframförum og engu öðru.

Þannig var málum háttað, þar til hagvaxtarfræðin var tekin til róttækrar endurskoðunar á árunum eftir 1980. Þá varð mönnum ljóst, að það kynni að vera gagnlegt, þegar öllu væri á botninn hvolft, að líta á hagvöxt sem innri stærð í þeim skilningi, að yfir löng tímaskeið gæti hann brugðizt við breyttum skilyrðum í efnahagslífinu ekki síður en við tæknibreytingum. Á sama tíma urðu alþjóðleg talnagögn um hagvöxt og suma af helztu gangráðum hagvaxtar aðgengileg, og við það reis alda tölfræðilegra samanburðarrannsóknar á hagvexti og hagþróun um heiminn. Fyrir vikið fékk sú hugmynd byr undir báða vængi, að e.t.v. hefði mikil verðbólga skaðleg áhrif á hagvöxt til langframa, þegar allt kæmi til alls.

En jafnvel meðal þeirra, sem litu á hagvöxt til langs tíma litið sem innri stærð, gætti þráláttra efasemda um áhrif verðbólgu á hagvöxt. Þessar efasemdir sneru ekki einungis að reynslurökum, heldur einnig að sjálfri kenningunni. Upphaflega stöfuðu efasemdirnar af því, að verðbólga er peningalegt fyrirbæri og hagvöxtur er raunstærð, og þar af leiðandi væri óhugsandi, eða svo var sagt, að verðbólga hefði eitthvað að gera með hagvöxt (Sala-i-Martin 1991). En svo sem

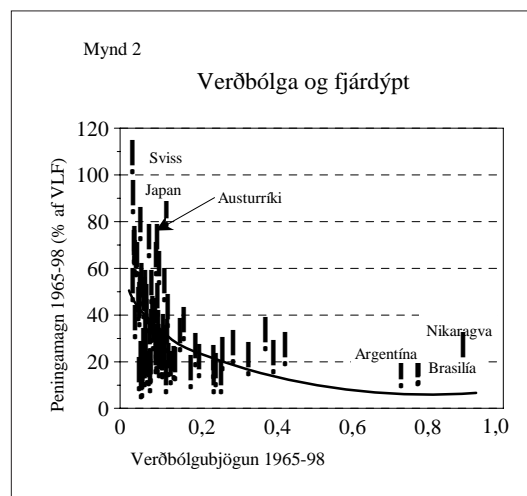
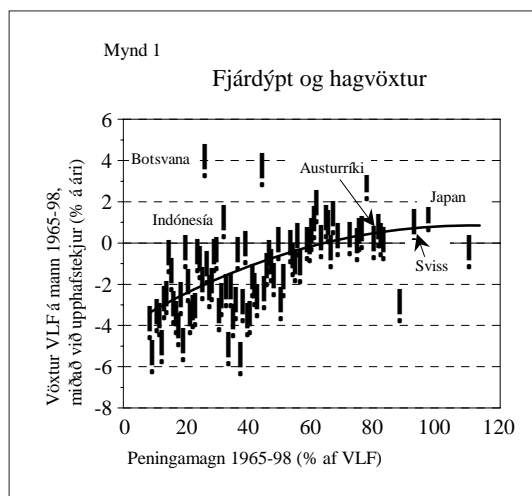
Fischer (1993) meðal annarra brýndi fyrir mönnum, er verðbólga hlutfallsverð og gæti þar af leiðandi haft áhrif á raunstærðir, þar á meðal hagvöxt. Nýlegar hagamælingar, sem byggjast á samanburði milli landa, benda til þess, að yfir 40% verðbólga á ári (Bruno og Easterly 1998), eða jafnvel 10-15% verðbólga á ári (Gylfason og Herbertsson 2001), virðist hægja á hagvexti til lengdar. Khan og Senhadji (2001) færa rök að því, að jafnvel enn minni verðbólga geti dregið úr hagvexti, eða 1-3% á ári í iðnríkjum og 11-12% í þróunarlöndum.

Ef þetta eru reynslurökin, hver er þá kenningin? Nýleg skrif hagfræðinga benda til þess, að verðbólga geti, þegar til lengdar lætur, hamlað hagvexti eftir ýmsum leiðum. Hún getur gert það með því að:

- (a) Leiða til lækkunar raunvaxta og veikja þannig hvatann til að spara;
- (b) Bjaga verðhlutföll og þá um leið framleiðslumunstrið;
- (c) Leiða til óvissu og ringulreiðar;
- (d) Blása upp raungengi gjaldmiðilsins og hamlar þannig útflutningi;
- (e) Hræða erlenda fjárfesta á brott.

Hér er einnig rétt að nefna til sögunnar enn annan farveg, sem mikil verðbólga getur rutt sér að rýrum hagvexti: það er með því að refsar heimilum og fyrirtækjum fyrir að halda peningum og draga með því móti úr fjárdýpt hagkerfisins, en því má líkja við það, að smurólía hagkerfisins þurrkist upp, svo að vélin byrjar að hökta. Næg fjárdýpt er nauðsynleg hagkerfinu, eigi það að vinna vel – þ.e. ná fullri hagkvæmni og hröðum vexti. Hvaða gögn eru til um þetta?

Mynd 1 sýnir tengslin milli hagvaxtar á mann og fjárdýptar, sem er mæld sem meðalhlutfall peningamagns og almenns sparnaðar (M2) og VLF, frá 1965 til 1998 í 87 löndum, sumum ríkum og sumum fátækum. Myndin sýnir, að aukning þessa hlutfalls peninga og VLF frá einu landi til annars um 20 prósentustig helzt í hendur við aukningu hagvaxtar á mann um eitt prósentustig á ári. Raðfylgnin (e. *Spearman rank correlation*) er 0,66 og marktæk. Raðfylgnin er ekki eins næm



fyrir útlögum (einstökum tölum, sem liggja langt frá öðrum) og hefðbundin fylgni. Það er þó ljóst, að mynd 1 sýnir einungis fylgni: orsakatengslin gætu verið í hvora áttina sem er. Hægur vöxtur getur hamlað fjármálaþróun rétt eins og fullur þroski fjármálakerfisins – næg fjárdýpt – getur örvað hagvöxt. Jafnvel þótt svo sé, er ljóst, að niðurstaðan skiptir máli fyrir stefnumótun: það hjálpar að öllum líkindum upp á hagvöxtinn að halda verðbólgu í skefjum og smurningu hagkerfisins í eðlilegu horfi. Þetta leiðir okkur að mynd 2, sem sýnir þverskurðartengsl milli fjárdýptar og verðbólgu – nánar tiltekið þeirrar þjögunar, sem hlýst af verðbólgu eða verðbólguþjögun, en hún er mæld sem verðbólguþjögun deilt með einum plús verðbólguþjögun – í sömu 87 löndunum yfir sama 33 ára tímabil. Þessari ólínulegu umbreytingu á verðbólguþjöguninu er ætlað að endurspeglar, að hjöðnun lítillar verðbólgu um eitt prósentustig hefur hlutfallslega meiri áhrif á fjárdýpt en jafnmikil hjöðnun mikillar verðbólgu. Á mynd 2 getum við séð merki um skýr öfug tengsl milli fjárdýptar og verðbólgu. Raðfylgnin er $-0,45$ og marktæk. Hér verður þó ekkert fullyrt um orsök og afleiðingu.

Með því að kasta máli á dýpt og þroska fjármálalífsins sýna myndir 1 og 2 í sameiningu öfugt samband milli verðbólgu og hagvaxtar í samanburði milli landa. Eigi að síður er engum ótvíræðum reynslurökum til að dreifa um tvívíð tengsl milli verðbólgu og hagvaxtar um heiminn.

Það stafar trúlega af því, að tengslin eru flókin og fara eftir ýmsum stærðum öðrum en þroska fjármálakerfisins, svo sem getið var um að framan – þar á meðal eftir vöxtum og sparnaði, raungengi og viðskiptum, og líklega einnig stjórnfari og stöðugleika. Í stuttu máli eru tengslin milli verðbólgu og hagvaxtar milli landa of flókin til þess, að hægt sé að átta sig til fulls á þeim með berum augum í tveim víddum og draga munstrið, sem lesa má af myndum 1 og 2, saman í eina mynd. En jafnvel þótt svo sé, eru tengslin til staðar, og þau er hægt að staðfesta með margvíðri aðfallsgreiningu.

Næsta skref er því að meta röð af aðfallsgreiningarjöfnum um hagvöxt fyrir sömu 87 lönd og fyrr, og aftur yfir tímabilið 1965-1998. Gögnin eru fengin frá Alþjóðabankanum (*World Development Indicators 2002*), einnig gögnin um náttúruauð (*World Bank 1997*). Aðferðin er þessi: að beita aðfallsgreiningu á vöxt landsframleiðslu á mann og verðbólgu samkvæmt skilgreiningunni á mynd 2, og bæta síðan við greininguna öðrum hugsanlegum aflvökum hagvaxtar til að ganga úr skugga um áreiðanleika upphaflegu niðurstaðanna – eða með öðrum orðum: að athuga, hvort verðbólgan stendur af sér áhrif annarra gangráða, sem eru oftast notaðir við tölfræðiathuganir á hagvexti.

Tafla 1 sýnir niðurstöðurnar. Líkan 1 sýnir, að það er í raun og veru til að dreifa tvívíðu sambandi milli verðbólgu og hagvaxtar í þverskurð-

argögnunum og það er tölfræðilega marktækt, enda þótt sambandið sjáist ekki með berum augum á mynd. Þegar lítið er til þess, hversu háðar þjóðir eru náttúruauðlindum, og það er mælt sem hlutfall náttúruauðs af þjóðarauði, sem er summa raunauðs (þ.e. fjármagns), mannaúðs og náttúruauðs (en ekki félagsauðs; sjá World Bank 1997), og þessu hlutfalli er bætt við aðfallsgreininguna í líkani 2 samkvæmt tilgátunni um lýjandi áhrif auðlindagnægðar á hagvöxt (Sachs og Warner 1995), kemur í ljós, að náttúruauðlindagnægð kemur niður á hagvexti, svo sem getið hefur verið til um, án þess þó að slá út neikvæða verðbólguáhrifin. Í líkani 3 er lógariþma upphafstekna (þ.e. tekna 1965) bætt við matsjöfnuna til að taka mið af skilyrtum samruna (e. *conditional convergence*) – þeirri hugmynd, að ríki lönd vaxi hægar en fátæk m.a. vegna þess, að ríki löndin hafi nú þegar nýtt fleiri hagvaxt-
artækifæri, sem þeim stóðu til boða, með því t.d. að senda fleiri börn og unglíngla í skóla en fátækari lönd. Upphafstekjur eru skilgreindar sem VLF á mann árið 1998, eftir að tekið hefur verið mið af kaupmætti, deilt með víðeigandi hagvaxt-
arþætti til að tryggja samræmi milli talnanna um tekjur 1965 og 1998 og þeirrar mælistíku, sem við köstum á hagvöxt milli þessara ára. Við sjáum, að stuðullinn við upphafstekjur er neikvæður og marktækur, svo sem við mátti búast, og hinir stuðlarnir tveir halda velli. Í líkani 4 bætum við síðan við hlutfalli vergrar innlendrar fjárfestingar af VLF og sjáum, að fjárfestingin stuðlar að hagvexti, svo sem við var að búast, enda þótt engin tilraun hafi verið gerð til að laga tölurnar að gæðum fjárfestingar, en slík leiðrétting væri erfið í framkvæmd, en strangt tekið væri samt rétt að reyna hana. Í líkani 5 tókum við næsta skref og bætum við menntun, mældri sem lógariþma af framhaldsskólasókn, en sá mælikvarði á menntun er mest notaður í tölfræðirannsóknum á hagvexti; lógariþminn staðfestir minnkandi afköst menntunar. Við sjáum nú, að menntun örvar hagvöxt án þess að ryðja úr vegi þeim stærðum, sem skýra hagvöxtinn í þeim líkönum, sem við höfum nú þegar rætt. Í líkani 6 bætum við loks mannfjölgun í greininguna og athugum, hvort hún hefur áhrif á hagvöxt svo sem líkan Solows bendir til. Svárið

er já: örari fólksfjölgun reynist skaða hagvöxt í samræmi við kenninguna án þess að draga úr tölfræðilegri marktækni þeirra skýringarstærða, sem þegar höfðu verið teknar með í reikninginn. Líkan 6 sýnir, að vöxtur fólksfjölda um innan við tvö prósentustig á ári helzt í hendur við samdrátt hagvaxtar um eitt prósentustig á ári. Neðsta línan í töflu 1 sýnir, að leiðrétt R^2 hækkar smám saman, eftir því sem fleiri sjálfstæðum aflvökun hagvaxtar er bætt við aðfallsgreininguna, og nær að lokum 0,64, og þetta bendir til þess, að líkan 6 skýri næstum tvo þriðju af breytileikanum í hagvexti á mann milli landa.

Niðurstöðurnar úr líkani 6 koma heim og saman við nýlegar hagvaxtarrannsóknir, en fáum fræðimönnum hefur þó tekizt að negla niður sambandið milli verðbólgu og hagvaxtar milli landa. Í líkani 6 bendir stuðullinn við náttúruauðsbreytuna til þess, að aukning á hlutdeild náttúruauðs í þjóðarauði um 25 prósentustig dragi úr hagvexti sem nemur einu prósentustigi. Síðan Sachs og Warner (1995) riðu á vaðið, hafa nokkrar nýrri rannsóknir leitt til áþekkra niðurstaðna, enda þótt þær styðjist við ólíkar vísbendingar um það, hversu háð lönd eru náttúruauðlindum sínum. Stuðullinn við upphafstekjur bendir til, að tekjubil ríkra landa og fátækra mjókki um 1,3% á ári hverju, og það er ekki langt fyrir neðan þau 2-3% mörk, sem yfirleitt má ráða af hagvaxtarmælingum. Stuðullinn við fjárfestingu er vísbending um, að aukning fjárfestingar um 10% af VLF auki árlegan hagvöxt á mann um eitt prósentustig, og það er dæmigerð útkoma í þeim hagvaxtarrannsóknnum, sem benda til tölfræðilega marktækra áhrifa fjárfestingar á hagvöxt. Stuðullinn við menntunarbreytuna í líkani 6 þýðir, að aukin framhaldsskólasókn um þriðjung (þ.e. úr 33% af hverjum árgangi í 66%) eykur hagvöxt á mann um eitt prósentustig.

Síðast en ekki sízt sjáum við, að stuðullinn við verðbólgu í norðausturhorni töflu 1 þýðir, að aukning verðbólgu úr 0% í 10% á ári dregur úr hagvexti á mann um 0,15% á ári. Sem sagt: ef verðbólga minnkaði úr 50% á ári í 5%, myndi hagvöxtur á mann að öðru jöfnu aukast um næstum hálf prósentustig. Þessi útkoma er í samræmi við fyrri athuganir (sjá Gylfason og Herbertsson 2001, tafla

Tafla 1

Tölfræðiniðurstöður um hagvöxt

	<i>Líkan 1</i>	<i>Líkan 2</i>	<i>Líkan 3</i>	<i>Líkan 4</i>	<i>Líkan 5</i>	<i>Líkan 6</i>
Verðbólugubjögun	-2,51 (2,07)	-2,46 (2,37)	-2,26 (2,25)	-1,95 (2,25)	-1,97 (2,49)	-1,61 (2,14)
Náttúruauður		-0,09 (5,75)	-0,10 (6,52)	-0,07 (5,01)	-0,04 (2,93)	-0,04 (2,49)
Upphafstekjur			-0,45 (2,67)	-0,45 (3,05)	-1,10 (5,39)	-1,27 (6,42)
Fjárfesting				0,15 (5,41)	0,09 (3,36)	0,10 (3,74)
Framhaldsskólasókn					1,24 (4,24)	1,07 (3,82)
Fólksfjölgun						-0,56 (3,42)
Leiðrétt R ²	0,04	0,30	0,35	0,51	0,60	0,64

Athugasemd: t-gildi eru sýnd innan sviga. Matsaðferð: Aðferð minnstu kvaðrata. Fjöldi landa: 87. Engin lönd, sem tölur eru til um, voru fjarlægð úr úrtakinu.

1). Er þetta lítið eða mikið? Meðalvöxtur landsframleiðslu á mann á athugunartímabilinu var 1,3% að jafnaði í úrtakinu í heild. Það bendir til þess, að áhrif verðbólgu á hagvöxt, svo sem sjá má í töflu 1, eru marktæk jafnt í efnahagslegum sem tölfræðilegum skilningi.

Reynslurök virðast því benda til þess, að mikil verðbólga dragi úr hagvexti, þegar lítið er til ólíkra landa. Þessi niðurstaða rennir frekari stoðum undir þá áherzlu, sem nú er lögð á stöðugt verðlag sem mikilvægasta markmið peningastefnunnar og á sjálfstæða, en þó lýðræðislega ábyrga seðlabanka sem vænlegustu leiðina að þessu marki. Hafi það reynzt nauðsynlegt að koma í veg fyrir áhrif stjórnmalamanna á peningastjórn, svo að unnt sé að tryggja meiri stöðugleika og þá um leið velferð til langs tíma lítið og það hefur aftur kallað á sjálfstæða seðlabanka, er freistandi að heimfæra rökin á stjórn ríkisfjármála og það markmið stjórnvalda að tryggja stöðugleika í efnahagslífinu einnig eftir þeirri leið. Þetta er aðalatriðið. En sé þörf á því að skilja þá hlið ríkisfjármálastjórnarinnar, sem lýtur að stöðugleika, frá stjórnmalum vegna þess, að

verðbólga slævir hagvöxt til langs tíma lítið, hvað þá um ráðstöfunar- og skiptingarhlutverkið? Nú flækist málið.

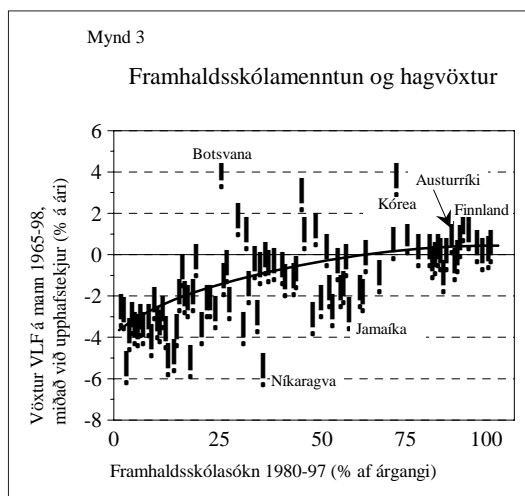
4. Ríkisfjármál og hagvöxtur

Snúum okkur þá frá stöðugleika að ráðstöfun og skiptingu landsframleiðslunnar.

Ráðstöfun framleiðslugæða af hálfu stjórnvalda hefur mikilvægar afleiðingar fyrir hagvöxt, þegar til lengdar lætur. Í 2. kafla var óhagkvæmni landbúnaðarstefnunnar í OECD-löndunum (að Nýja-Sjálandi síðan 1984 undanskildu) höfð til marks um þetta atriði. Í iðnríkjunum hafa of mikil afskipti stjórnvalda af búvörumarkaði bjagað hvata og dregið með því móti stórlega úr hagkvæmni í efnahagslífinu bæði heima og heiman. Tökum nú annað dæmi. Um heiminn gegnir almannavaldið mikilvægu hlutverki í menntamálum, heilbrigðismálum og við byggingu samgöngumannvirkja, enda þótt umsvif stjórnvalda og aðferðir á þessu sviði séu ólík frá einu landi til annars. Þetta er helzta ástæða þess, að það er ekki hægt að fullyrða neitt um það almennt og yfirleitt, hvort umfangsmikil ríkisafskipti örvi eða slævi

hagvöxt: svarið veltur á því, hvernig stjórnvöld verja skatttekjum. Allar líkur benda til þess, að háir skattar, sem eru notaðir gaumgæfilega til að bæta menntun, heilsugæzlu og samgöngumannvirki, geti stuðlað að hagvexti.

Tökum menntun. Gildar ástæður eru fyrir afskiptum stjórnvalda af menntamálum víðs vegar um heiminn. Þetta er spurning um úthrif (e. *externalities*): þar sem samhagur af menntun er meiri en samanlagður sérhagur hvers og eins, myndi frjáls markaður ekki duga til að tryggja samfélaginu næga menntun. En markaðsbrestir tryggja ekki endilega, að stjórnvöld nái tilskildum árangri. Kvartanir foreldra og nemenda yfir gæðum þeirrar menntunar, sem boðið er upp á í mörgum almannaskólum, eru þekktar að endemum, og ekki einungis í okkar heimshluta. Í þróunarlöndum kjósa margir fátækir foreldrar að færa börn sín úr almannaskólum, sem kosta ekki neitt í þeim skilningi, að þeir eru fjármagnaðir af almennum skatttekjum, og koma þeim heldur fyrir í einkaskólum, sem innheimta skólagjöld og bjóða upp á betri menntun. Í sumum iðnríkjum er einnig algengt, að fólk finni til þess, að almanna-valdið hafi ekki tekið hlutverk sitt í menntamálum nógu alvarlega. Í sumum Evrópulöndum er vandinn einkum áberandi í háskólum, þar sem ríkisvaldinu hefur ekki tekizt, eða ekki hugnast að veita nægu fé til að mæta aukinni eftirspurn almennings eftir æðri menntun, og hefur um leið þráazt við að leyfa ríkisháskólum að leita markaðslausna til að bæta fjárhagsstöðu sína – t.d. með skólagjöldum – og ráðstafa takmörkuðum fjármunum sínum á hagkvæmari hátt. Vandí æðri menntunar er ekki eins alvarlegur í Bandaríkjunum, þar sem einkaskólar og einkaháskólar eru algengari en í Evrópu. Það kemur þess vegna ekki á óvart, að Evrópa er eftirbátur Bandaríkjanna í framhalds- og háskólasókn. Í Austurríki, svo að dæmi sé tekið, sóttu 58% viðeigandi aldurshóps háskóla árið 2000, en 73% í Bandaríkjunum.⁵ Þetta lítur út fyrir að vera sigilt dæmi um verðþak (þ.e. of lág skólagjöld að meðaltali!), verðþak, sem takmarkar útselt magn þeirra gæða, sem um ræðir – í þessu tilfalli menntunar. Af þessu má ráða, að vandí æðri menntunar í Evrópu eigi mikilsverð atriði sam-



merkt með vanda landbúnaðarins svo sem var rætt í 2. kafla: of mikil ríkisafskipti af gangvirki frjáls markaðar hneigjast til að draga úr hagkvæmni í þjóðarbúskapnum og þá um leið einnig úr hagvexti með tímanum.

Reynsluathuganir, sem byggðar eru á samanburði milli landa, benda til þess, að aukin menntun haldist jafnan í hendur við örari hagvöxt. Mynd 3 sýnir sömu 87 lönd og fyrr (sjá töflu 1 til samanburðar). Aðfallslínan, sem er dregin í gegnum punktaskarann, bendir til þess, að aukning framhaldsskólasóknar um 25-30 prósentustig frá

5. Þessar tölur koma einnig frá Alþjóðabankanum (*World Development Indicators* 2002). Frumheimildin er Mennta-, vísinda- og menningarstofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO). Nú eru að vísu mun fleiri erlendir stúdentar við nám í bandarískum háskólum en austurrískum, og það skekkir samanburðinn í textanum Bandaríkjunum í vil, en skekkjan er þó ekki einhlít, því að Bandaríkjamenn hljóta að eflast af því að uppfostra erlenda stúdenta, bæði þá, sem halda kyrru fyrir vestra að loknu námi, og hina, sem hverfa til síns heima að lokinni margra ára vist í Bandaríkjunum. Aðrir mælikvarðar, t.d. útgjöld til rannsóknar- og þróunarstarfs sem hlutfall af landsframleiðslu (2,7% í Bandaríkjunum á móti 1,9% í Austurríki) og fjöldi birtra ritgerða í vísindatímaritum miðað við mannfjölda (580 á hverja milljón íbúa í Bandaríkjunum á móti 448 í Austurríki) leiða til sömu niðurstöðu og samanburður háskólasóknar í meginmáli: háskólastarf í Bandaríkjunum skilar meiri árangri á heildina litið en í Austurríki og öðrum Evrópulöndum yfirleitt. Tölurnar eru frá árinu 2000. Heimildin er hin sama og að ofan.

einu landi til annars haldist í hendur við aukningu hagvaxtar á mann um eitt prósentustig. Fylgnin er bæði tölfræðilega og hagfræðilega marktæk: raðfylgnin er 0,72. Kúrfan á myndinni fellur ívið betur að gögnunum en bein lína vegna minnkandi afkasta, þ.e. dvinandi ábata af menntun: aukin menntun hefur mesta þýðingu fyrir hagvöxt, þegar menntunarskili er lágt til að byrja með. Eins og ávallt er rétt að greina á milli magns og gæða, en það er erfitt í reynd vegna þess, að þeir mælikvarðar, sem eru til og eru oft notaðir til að slá máli á menntun, t.d. ár í skóla og útgjöld til menntunar auk skólasóknar – endurspeglu aðföng til menntunar fremur en afurðir – það er að segja magn fremur en gæði.

Hvaða ályktanir getum við dregið af þessari orðræðu? Skammsýn stjórnvöld hafa tilhneigingu til að verja of litlu fé til menntunar vegna þess, að þau hyggja ekki nægilega að áhrifum menntunar á hagvöxt, þegar til lengdar lætur. Í Evrópu er háskólamenntun t.d. í hálfgerðu svelt í samanburði við Bandaríkin, þar sem alríkisstjórnin hefur ásamt stjórnun einstakra ríkja að miklu leyti falið einkageiranum ábyrgð á æðri menntun. Þýðir þetta, að æðri menntun, rétt eins og almennt verðlag, sé talin vera of mikilvæg til þess, að stjórnmalamönnum sé treystandi fyrir henni? Röksemdafærslan bendir til þess, að það geti verið. Ef svo er, myndi valddreifing á sviði menntunar, a.m.k. að hluta til, tryggja betur hagsmuni fólksins til langs tíma lítið. E.t.v. væri það góð hugmynd og í góðu samræmi við nútímalöggjöf um seðlabanka að koma á fót markaðsráði um menntun, sem yrði sett saman eins og markaðsráð um fiskveiðar, sem lýst er í 2. kafla. Í þessum þremur tilfellum – peningum, fiski, menntun – eru grundvallarlögmálin hin sömu. Vandinn við að tryggja markaðsráðum lýðræðislegt aðhald og gera þeim jafnframt fært að starfa óháð stjórnvöldum án íhlutunar er sambærilegur í öllum þremur tilfellum. Þetta er gömul saga: það getur verið hollt að binda hendur sínar.

Hvað um heilsugæzlu? Er þar um að ræða annað dæmi um ráðstöfunarhlið ríkisfjármála-stefnunnar, sem hægt væri að fela sjálfstæðri stofnun, sem þó yrði haldið til ábyrgðar? – markaðsráði um heilsugæzlu. Þau vandamál, sem er við að

glíma í heilbrigðismálum, eru að nokkru leyti svipuð þeim, sem um ræðir í menntamálum, en að mörgu leyti eru þau einnig erfðari viðureignar. Að hluta til stafar þetta af því, að lækna og annað starfsfólk heilbrigðisþjónustunnar annars vegar og sjúklingar hins vegar hafa ekki aðgang að sömu upplýsingum (upplýsingar þeirra eru ósamhverfar sem kallað er), og sumpart af skiljanlegum áhuga á jöfnum eða a.m.k. ásættanlega sanngjörnum aðgangi að heilsugæzlu. Samanburður á Evrópu og Bandaríkjunum leiðir í ljós skýran mun á ábyrgðar- og verkaskiptingu milli almanna-valdsins og einkageirans í þessum heimsálfum. Í Evrópu eru útgjöld almanna-valdsins yfirleitt um þriðjungur eða fjórðungur af heildarútgjöldum til heilsufarsmála (þau voru 30% í Austurríki árið 2000) borið saman við um helming í Bandaríkjunum, þar sem heildarútgjöld til heilsugæzlu, almennrar og einkalegrar, eru næstum helmingi meiri en þau eru að meðaltali á EMU-svæðinu (um 13% af VLF í Bandaríkjunum á móti 9% í Evrópu). Með öðrum orðum: ábyrgð á heilsugæzlu hefur verið falin einkageiranum í talsvert ríkari mæli í Bandaríkjunum en í Evrópu. Einkavæðing, sem miðar að hagkvæmari verkaskiptingu milli almanna-valdsins og einkageirans, er snar þáttur í dreifingu almanna-valdsins út til fólksins.

Tökum dæmi. Á Íslandi er almenn heilsugæzla nær algerlega í höndum ríkis og byggða, en tannlækningar eru einkamál. Almenn heilsugæzla fæst yfirleitt án fulls endurgjalds í þeim skilningi, að hún er fjármögnuð af almennum skatttekjum, en tannlækningar lúta samkeppni og eru verðlagðar á markaði, ef undan er skilinn kostnaður við tannlækningar á börnum og unglíngum upp að átján ára aldri og ellilífeyrisþegum og þeim, sem fá velferðarstyrk frá ríkinu, en þær eru þá niðurgreiddar um helming. Tannheilsa er með ágætum á Íslandi eins og almennt heilsufar, svo sem fimmtu hæstu lífslíkur í heimi bera vitni um (á eftir Japan, Hong Kong, Svíþjóð og Sviss; tölurnar eru frá árinu 2000). Það er þó svo, og þetta er aðalatriðið í þessum samanburði, að heilbrigðisþjónustan á Íslandi er í nær stöðugri fjármála- og skipulagskreppu og því ófær um að takast á við þær kröfur, sem almenningur gerir til hennar, svo sem langir biðlistar og yfirfull og úr

sér gengin sjúkrahús vitna um. Á sama tíma á tannlæknastéttin ekki við nein sambærileg vandamál að stríða, enginn fjárskortur þar og engir biðlistar. Sýnilega má draga þá ályktun, að e.t.v. geti opinber heilsugæzla lært eitt og annað af einkareknum tannlækningum.

Svipaða sögu má segja af samgöngumannvirkjum. Heimurinn er fullur af hvítum filum – samgöngumannvirkjum, sem ríkið hefur reist og hafa ekkert þjóðhagslegt gildi, sem gæti réttlætt þá fjármuni, sem er varið til þeirra af almannafé. Þessi reynsla hefur leitt til þess, að í byggingu samgöngumannvirkja um heiminn sækir einkaframtakið sífellt á – og þá eru vegir, göng og brýr borin uppi af notendagjöldum og tollum eins og Hvalfjarðargöngin. Markmiðið er að ná betra jafnvægi í verkaskiptingu milli almanna-valdsins og einkageirans og þá um leið fleiri og betri samgöngumannvirkjum. Hér höfum við annað dæmi um það, að vel útfærð einkavæðing er leið til að dreifa valdi.

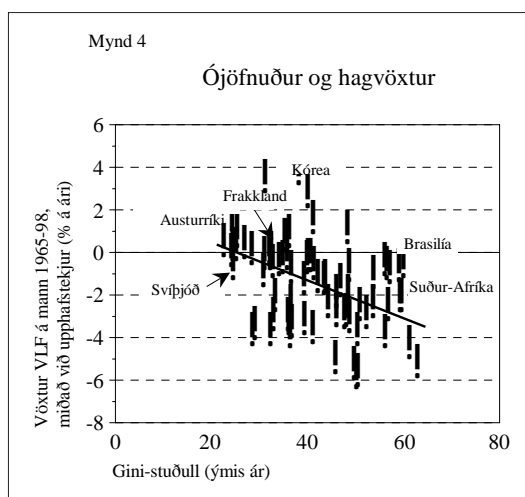
Svo að ég endurtaki: Ég hef fært rök að því, að sumar hliðar ráðstöfunarhlutverks ríkisfjármálastefnunnar megi strangt tekið framselja – þ.e. aftengja eða einangra frá stjórnmálum – á sömu forsendum og peningastefnan hefur í æ fleiri löndum verið gerð sjálfstæðari með skilyrtu framsali stjórnvalds til sjálfstæðra seðlabanka. Í sumum tilfellum kallar slíkt framsal á nýja stofnanaskipan – t.d. markaðsráð. Vandinn við að samræma sjálfstæði gagnvart stjórnmálaafskiptum annars vegar og lýðræðislegt aðhald hins vegar er í grundvallaratriðum hinn sami og í tilfelli sjálfstæðra seðlabanka og dómstóla. Í öðrum tilfellum gæti það dugað að endurhugsa ábyrgðarskiptinguna milli almanna-valdsins og einkafyrirtækja.

Þetta leiðir til síðustu athugasemdarinnar, sem mig langar að koma hér á framfæri. Ég hef fært rök að því, að valddreifingu megi réttlæta með vísan til þess, að stjórnvöld hafa tilhneigingu til að vanmeta afleiðingar gjörða sinna til langs tíma titið og vanrækja því ekki einungis langtíma-ávinninginn af stöðugu verðlagi, heldur einnig frambúðarávinninginn af því að vernda auðlindir og umhverfi í almanna-æign, tryggja skilvirk markaðsviðskipti með landbúnaðarafurðir, tryggja ellilífeyrisumbætur, menntun, heilsu-

gæzlu og bætta samgöngur – það mætti hæglega lengja þennan lista. Þetta þýðir þó ekki, að almannavaldið sé úr sögunni og þynna megi vald þess út, hvenær sem rök hniga til þess, að langtímaafleiðingar stefnunnar í fjármálum ríkisins séu bornar fyrir borð.

Til að sjá þetta betur skulum við íhuga þá hlið ríkisfjármálastefnunnar, sem lýtur að skiptingu gæða. Skipting tekna og auðs milli þjóðfélags-hópa og aðskiljanlegar og ólíkar leiðir, sem stjórnvöld geta farið til að endurskipta tekjum og auði, eru í sjálfu sér stjórn málalegs eðlis, og að því er virðist jafnvel í enn ríkari mæli en t.a.m. skipting auðlinda til aðskiljanlegra nota annars vegar og þær hliðar efnahagsstefnunnar, sem lúta að stöðugu verðlagi hins vegar. Og þó hafa bæði ráðstöfun gæða og stöðugt verðlag umtalsverðar afleiðingar fyrir tekjuskiptingu. Af þessum sökum er ekki hægt að gera skiptingarhlutverk almanna-valdsins ópólitískt, engan hluta þess: þetta liggur í hlutarins eðli. Eigi að síður benda nýleg reynslurök til þess, að tekjuskipting hafi áhrif á hagvöxt yfir löng tímabil. Hvað segja gögnin?

Mynd 4 sýnir þverskurðartengslin milli hagvaxtar á mann frá 1965 til 1998, hann er mældur á sama hátt og á myndum 1 og 3, og ójafnaðar tekna eða neyzlu, eins og hann er mældur með Gini-stuðlinum fyrir 75 lönd; stuðullinn er ekki til fyrir tólf af þeim löndum, sem sjá má á myndum 1-3. Gini-stuðullinn spannar sviðið frá um 25 í þeim löndum, þar sem tekjuskipting er jöfnust, svo sem



í Austurríki og á Norðurlöndum, upp í 60 eða meira í löndum eins og Brasilíu, Nígeríu og Suður-Afríku, þar sem tekjuskípting er ójöfnust. Aðfallslínan í gegnum punktana á myndinni bendir til þess, að hækkun Gini-stuðulsins um tólf stig frá einu landi til annars (tólf stiga munur á Gini-kvarðann samsvarar nokkurn veginn muninum á jöfnuði tekjuskíptingar í Noregi og á Bretlandi) haldist í hendur við samdrátt í hagvexti á mann um eitt prósentustig á ári að meðaltali. Raðfylgnin er -0,50 og marktæk. Hér verður þó ekkert fullyrt um orsök og afleiðingu frekar en áður.

Það er eftirtektarvert, að mynd 4 sýnir engin merki þess, að þau lönd, sem búa við mestan jöfnuð, svo sem t.d. Austurríki og Norðurlönd, hafi gengið of langt í átt til aukins jafnaðar og að minni metnaður til endurskíptingar tekna með skattheimtu og millifærslum myndi stuðla að örari hagvexti. Ef svo væri, myndi bezta aðfallslínan í gegnum punktana skjóta upp kryppu í stað þess að vera bein. Það er þó rétt, að ýmislegt bendir til þess, að Norðurlönd hafi með ýmsum endurskíptingaraðgerðum e.t.v. gengið of langt í átt til aukins jafnaðar, og með því móti slegið á hvatann til að vinna, spara og fjárfesta í menntun, en mynd 4 er ekki ein af þessum vísbendingum.

Til eru nokkrar hugsanlegar skýringar á munstrinu á mynd 4. Aukin menntun getur dregið úr þoli þjóðfélagsins gegn mikilli misskíptingu tekna og auðs og þannig örvað hagvöxt jafnhliða því að stuðla að félagslegum jöfnuði og samheldni, sem hjálpa svo aftur enn frekar upp á hagvöxtinn. Mikill ójöfnuður getur að sínu leyti kallað fram kröfur um endurskíptingu, sem geta slævt hagvöxt, en hann getur einnig kallað á kröfur um meiri og betri menntun, sem eykur hagvöxt. Ójöfnuður er líklegur til þess að styrkja menntun í fátækum löndum, þar sem hinir ríku hafa helzt efni á því að fara í skóla: í því tilfalli helzt meiri ójöfnuður í hendur við fleira ríkt fólk og meiri skólagöngu. Á hinn bóginn er ójöfnuður líklegur til þess að veikja menntun í ríkum löndum, þar sem allir nema hluti hinna fátæku hafa ráð á að fara í skóla: í því samhengi helzt meiri ójöfnuður í hendur við fleira fátækt fólk og minni skólagöngu. Ójöfnuður getur einnig leitt til þjóðfélagslegra átaka, hvikuls stjórn málaástands

og almenns óstöðugleika í efnahagslífinu, og allt getur það dregið úr hagvexti.

5. Niðurstaða

Í þessum fyrirlestri hef ég rætt sumar þeirra ályktana, sem draga má af nýlegum skoðanaskiptum um nútímalöggjöf um peningastjórn og seðlabankamál. Í stuttu máli eru rök mín þessi: Sé þörf á að halda stjórn peningamála í hæfilegri fjarlægð frá skammsýnum stjórn málamönnum í ljósi þess, að stöðugt verðlag getur haft áhrif á hagvöxt, þegar til lengdar lætur, má strangt tekið, og að svo miklu leyti sem stjórn ríkisfjármála miðar einnig að stöðugleika, færa sams konar rök að sjálfstæðri ríkisfjármálastjórn. Þetta er eigi að síður fjarri því að vera auðsótt mál í löndum, þar sem fjármál ríkisins lúta skipulagi og stofnunum, sem eru ekki aðeins háð lagalegum ákvæðum, heldur eru beinlínis bundin í stjórnarskrá, en það á ekki við um peningamálin. Þá lagði ég til, að svipuð rök megi færa að því, að þær hliðar á stjórn ríkisfjármála, sem lúta að ráðstöfun framleiðslugæða, megi e.t.v. færa úr höndum stjórn málamanna í ákveðnum tilfellum, þar sem skammsýni þeirra og silaháttur hafa reynzt almannahagsmunum skaðleg til langs tíma litið. Landbúnaðarmál, útvegs mál, umbætur í lífeyrismálum, menntun, heilsugæzla og samgöngumál voru tilgreind sem dæmi um verkefni á vettvangi ríkisfjármálastefnunnar, þar sem valddreifing af einhverju tagi gæti átt vel við. Hér erum við þó á þynnri ís en þegar rætt er um stöðugleikamarkmið í peningamálum og ríkisfjármálum, og ástæðan er sú, að ráðstöfunarhlutverk og tekjuskíptingarhlutverk ríkisfjármálastefnunnar skarast. Nánar tiltekið myndu tekjuskíptingar áhrif nýrrar skipanar í menntamálum og sérstaklega heilbrigðismálum flækja og torvelda valddreifingu á þessum mikilvægu sviðum ríkisfjármálastefnunnar. Þegar allt kemur til alls, lýtur tekjuskíptingarhlutverk fjármálastefnunnar að stjórn málum, enda þótt tekjuskípting hafi að líkindum áhrif á hagvöxt til langs tíma litið, svo sem nýleg reynslurök virðast benda til. En jafnvel þótt svo sé, virðist mér vert að íhuga leiðir til að draga úr áhrifum stjórn málamanna á fleiri sviðum en þeim, sem lúta eingöngu að stöðugleika í peningamálum.

Heimildaskrá

- Blinder, Alan S. (1997), Is Government Too Political?, *Foreign Affairs* 76, (6) 115-126.
- Blinder, Alan S. (1998), *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Bruno, Michael og William R. Easterly (1998), Inflation Crises and Long-Run Growth, *Journal of Monetary Economics* 41, (1) 3-26.
- Corsetti, Giancarlo, Lars Calmfors, Seppo Honkapohja, John Kay, Willi Leibfritz, Gilles Saint-Paul, Hans-Werner Sinn og Xavier Vives (2003), *Report on the European Economy*, European Economic Advisory Group at CESifo, München.
- Cukierman, Alex (1992), *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Fischer, Stanley (1993), The Role of Macroeconomic Factors in Growth, *Journal of Monetary Economics* 32, 485-512.
- Khan, Moshin S. og A. S. Senhadji (2001), Threshold Effects in the Relationship Between Inflation and Growth, *International Monetary Fund Staff Papers* 48, (1) 1-21.
- Lindbeck, Assar og Mats Persson (2003), The Gains from Pension Reform, *Journal of Economic Literature* 41, (1) 74-112.
- Mariás Gestsson og Tryggvi Þór Herbertsson (2003), Einföld hagstjórnarregla, *Hagmál* 42, 36-41.
- Nelson, Richard R. og Edmund S. Phelps (1966), Investments in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth, *American Economic Review* 56, maí, 69-75.
- Sachs, Jeffrey D. og Andrew M. Warner (1995, ný gerð 1997, aftur 1999), Natural Resource Abundance and Economic Growth, NBER Working Paper 5398, Cambridge, MA.
- Sala-i-Martin, Xavier (1991), Growth, Macroeconomics, and Development: Discussion, *Macroeconomics Annual* 1991, 368-378.
- Temple, Jonathan (2000), Inflation and Growth: Stories Short and Tall, *Journal of Economic Surveys* 14, 395-426.
- Tryggvi Þór Herbertsson og Þorvaldur Gylfason (2001), Does Inflation Matter for Growth?, *Japan and the World Economy* 13, 405-428.
- Weitzman, Martin og Þorvaldur Gylfason (2003), Icelandic Fisheries Management: Fees vs. Quotas, CEPR Discussion Paper 3849.
- World Bank (1997), Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development, *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series* 17, World Bank, Washington, D.C.
- Þorvaldur Gylfason (1995), *The Macroeconomics of European Agriculture*, Princeton Studies in International Finance, 78, International Finance Section, Princeton, N.J: Princeton University.