

Þorvaldur Gylfason*

Náttúruauðlindir, útflutningur og Evrópa*

Ágrip

Þessi ritgerð fjallar um uppsprettur hagvaxtar á Norðurlöndum, einkum um tengsl (a) erlendra viðskipta og hagvaxtar og (b) náttúruauðlindastjórnar og afstöðu Noregs og Íslands til aðildar að Evrópusambandinu.

Summary in English

This paper discusses the sources of economic growth in the Nordic countries, and then goes on to examine some linkages between trade and growth in the region as well as the relationship between natural-resource management and the prospects for Norwegian and Icelandic accession to the European Union.

I. Inngangur

Norðurlöndin ná yfir gríðarstórt svæði. Þótt Grænland sé undanskilið, þá er landsvæðið, sem þau þekja, alls 1.168.000 ferkílómetrar, en það er meira en samanlagt flatarmál Bretlands, Frakklands og Þýskalands. Norðurlönd eru eigi

að síður fámenn, þegar á heildina er litið, með um 24 milljónir íbúa, og þá skiptir raunar engu, hvort Grænland (með 56.000 íbúa) er talið með eða ekki. Norðurlöndin eru því fámennari en Belgía og Holland í sameiningu; mannfjöldi Norðurlandanna nemur um einum sextánda af heildarfólksfjölda Evrópusambandsins (ESB). Í heiminum eru 39 lönd, sem eru fjölmennari en Norðurlöndin til samans. Á svo nefndan kaupmáttarkvarða¹ er samanlögð þjóðarframleiðsla Norðurlandanna fimm (Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar) 484 milljarðar Bandaríkjadala. Væru löndin eitt hagkerfi og

* Höfundur gegnir stöðu rannsóknarprófessors við Háskóla Íslands og er rannsóknarfélagi við Centre for Economic Policy Research (CEPR) í London.

* Þessi ritgerð er að stofni til samhljóða annarri („Nordic Integration and European Integration“), sem höfundur tók saman fyrir alþjóðlega ráðstefnu um Evrópumál á vegum Centre for Economic Policy Research (CEPR) í London, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) í Bonn og Yrjö Jahnsson Foundation (YJF) í Helsinki. Ráðstefnan var haldin í Háskólanum í Bonn dagana 6.-7. nóvember 1998. Próffessorarnir Arne Jon Isachsen (Oslo), Gylfi Þ. Gíslason (Reykjavík), Pertti Haaparanta (Helsinki) og Rögnvaldur Hannesson (Bergen) gerðu ýmsar gagnlegar athugasemdir við fyrri drög ritgerðarinnar, og það gerði einnig nafnlaus yfirlitari, og kann höfundurinn þeim öllum þakkir fyrir þær, en hann ber þó einn ábyrgð á efninu og efnistöku. Dagfinnur Sveinbjörnsson B.A. þýddi ritgerðina úr ensku.

1. Hér er átt við það, að þjóðarframleiðsla er skráð á tilbúnu gengi, sem talið er að ýmsu leyti raunhæfara en skráð gengi gjaldmiðilsins. Þessi leiðrétting er gerð einkum til að veða á móti rangri gengisskráningu og á móti óraunhæfum mun á almennu verðlagi milli landa vegna þess, að óhagkvæmni af ýmsu tagi er mismikil eftir löndum og hneigist því til að hækka verðlag mismikið eftir löndum og skekkja með því móti hefðbundna mælikvarða á þjóðarframleiðslu og torvelda samanburð á tekjum og framleiðslu ólíkra landa. Þessi leiðrétting nefnist *purchasing power parity adjustment* á ensku.

ekki fimm, þá væri það hið sextánda í stærðar-röðinni á heimsvísu, og níunda, ef ekki er stuðzt við kaupmáttarkvarðann.

Hvað sem stærðinni líður, geta Norðurlöndin státað af því, að íbúar þeirra hafa yfirleitt notið góðra og sfbatnandi lífskjara á þessari öld. Það er mikil framför frá hinni sáru og almennu fátækt, sem ríkti fyrir á tímum. Árið 1996 náðu þjóðartekjur á mann á kaupmáttarkvarða frá 18.000 Bandaríkjadöllum í Finnlandi upp í 23.000 dali í Noregi, samanborið við 20.000-21.000 dali í Frakklandi, Þýskalandi, á Ítalíu og á Bretlandi. Einungis Lúxemborg (34.000 dalir), Bandaríkin (28.000 dalir), Singapúr (27.000 dalir), Sviss (26.000 dalir), Hong Kong (24.000 dalir) og Japan (23.000 dalir) skiluðu meiri framleiðslu á mann á kaupmáttarkvarða en Noregur árið 1996.²

Þessar tekjutölur eru athyglisverðar af tveim meginástæðum. Í fyrsta lagi eru Norðurlöndin ekki lengur meðal tekjuhæstu landa á alþjóðavísu, að Noregi einum undanskildum, enda eru Norðmenn nú orðnir næstmestu olíuútflytjendur heims (einungis Sádi-Arabar flytja út meiri olíu). Síðan 1970 hefur hagvöxtur yfirleitt verið minni á Norðurlöndum en víða annars staðar í iðnríkjunum. Sem dæmi má nefna, að Svíþjóð var í þriðja eða fjórða sæti á listanum yfir ríkustu lönd heims árið 1970, en árið 1995 vermdi Svíþjóð sextánda sætið. Í annan stað hafa Norðurlöndin vaxið hvert frá öðru á þeim áratug, sem nú er að ljúka. Lífskjör voru yfirleitt svipuð í þessum löndum í kringum 1990, en því er ekki lengur að heilsa. Til dæmis má nefna, að þjóðarframleiðsla á mann á kaupmáttarkvarða árið 1996 var ríflega fjórðungi (27%) meiri í Noregi en í Finnlandi. Án kaupmáttarleiðréttingar var munurinn á tekjum á mann í Noregi og Finnlandi enn meiri 1996, eða næstum helmingur (48%). Munurinn á tekjum á mann í þessum tveim löndum hefur eigi að síður minnkað nokkuð síðan þá vegna lækkandi olíuverðs á heimsmarkaði: það hefur bætt hag Finnlands, en bitnað á Noregi.

En það er ekki nóg að líta til þeirra tekna, sem streyma inn hverju sinni, og leggja mat á auðlegð þjóðanna á þeim grundvelli einum. Það þarf einnig að skoða gaumgæfilega þá strauma, sem liggja undir yfirborðinu, til að skilja og skýra meginuppsprettur hagvaxtar, þegar til langs tíma er litið.

Uppbygging þessarar ritsmíðar er sem hér segir. Í öðrum kafla eru reifaðar nokkrar tölur um sparnað, fjárfestingu, millilandaviðskipti og menntun á Norðurlöndum til að bregða ljósi á samhengi þeirra við hagvöxt. Í þriðja kafla verður sjóndeildarhringurinn þrengdur og sjónum þá einkum beint að erlendum viðskiptum sem uppsprettu hagvaxtar, en einnig verður litið til þess, að það kann að hamla hagvexti sums staðar á Norðurlöndum, hversu mjög þau eru háð hráefnaútgerð, og það kann að vera ein skýringin á hægum hagvexti sums staðar á þessum slóðum síðan 1960. Í fjórða kafla verður sjónarhornið síðan þrengt enn frekar og fjallað um nauðsyn þess fyrir Noreg og Ísland að takast á við það, hversu þung áherzla á náttúruauðlindabúskap virðist hafa staðið í vegi fyrir aðild þessara landa að ESB og gert Norðmönnum og Íslendingum jafnvel nánast ókleift að vega og meta kosti og galla hugsanlegrar aðildar í víðu samhengi jafnfætis öðrum núverandi og tilvonandi aðildarlöndum. Í fimmta kafla er sleginn botn í ritgerðina með stuttri samantekt á helztu efnisatriðum.

II. Uppsprettur hagvaxtar á Norðurlöndum

Af helztu stöðum hagvaxtar skulum við nú beina sjónum að þrem lykilþáttum: fjárfestingu, útflutningi og menntun. Í töflu 1 gefur að líta yfirlit yfir valin þverskurðargögn, sem lýsa þessum þrem höfuðuppsprettum hagvaxtar á Norðurlöndum. Þannig er ætlanin að bregða birtu bæði á hagvöxt þeirra fyrir á árum og hagvaxtarmögleika þeirra fram í tímann.

Tafla 1 sýnir, að Norðurlöndin öll, að Noregi einum undanskildum, spara og fjárfesta mun minna af tekjum sínum en gengur og gerist á

2. Heimild: Alþjóðabankinn, *World Development Indicators* 1998, Washington, D.C.

Tafla 1. Fjárfesting, viðskipti, menntun og vöxtur á Norðurlöndum: Yfirlit

	(1) Fjárfesting (1995, % af VLF)	(2) Erlend viðskipti (1995, % af VLF)	(3) Útgjöld til háskólamála (1994, % af VLF)	(4) Útgjöld til menntamála (1995, % af VÞF)	(5) Hlutfall 17- 34 ára við háskólanám (1995, %)	(6) Hagvöxtur á mann (%) á ári 1980- 1995)
Danmörk	16	64	2,1	8,3	10,8	1,9
Finnland	16	68	1,9	7,6	14,0	1,4
Ísland	15	70	1,0	5,0	8,5	1,0
Noregur	23	71	2,1	8,3	12,8	2,4
Svíþjóð	14	77	2,2	8,0	9,2	1,0
Heimur/OECD	22*	76**	1,5***	...	10,8****	1,5*

Heimildir: World Bank Atlas 1997; World Development Report 1997; Education at a Glance, OECD Indicators 1997; International Financial Statistics 1997; og gagnagrunnur UNECSO 1998.

Athugasemd: Ein stjarna auðkennir vegið meðaltal eftir stærð landa, tvær auðkenna óvegið meðaltal, og þrjár auðkenna óvegið meðaltal OECD-landa 1995. Talan um Noreg í 3. dálki er áætluð. Tölurnar um Noreg og Svíþjóð í 4. dálki eiga við 1994. Tölurnar í 4. dálki koma frá UNESCO.

heimsvísu (dálkur 1). Þetta þarf þó ekki að valda miklum áhyggjum. Hagkvæmni fjárfestingar á Norðurlöndum virðist almennt hafa verið tiltölulega mikil, þrátt fyrir fúann í innviðum fjármálakerfisins, sem leiddi til bankakreppunnar á 10. áratugnum. Eigi að síður er það ljóst, að meiri sparnaður og meiri og betri fjárfesting væru til þess fallin að glæða hagvöxt.³

Það sætir ef til vill svolítilli furðu, að fjögur Norðurlandanna fimm eiga minni viðskipti við önnur lönd en tíðkast á heimsvísu (dálkur 2). Hagkerfi einstakra Norðurlanda eru tiltölulega lítil, og lítil hagkerfi eru yfirleitt háðari erlendum viðskiptum en stór einmitt til að tryggja, að heimamarkaðurinn sé ekki lokaður innan þröngra þjóðlandamæra. Sé stærð lands metin eftir mannfjölda, þá gildir sú grófa regla, að tvöföldun fólksfjöldans helzt í hendur við lækkun hlutfalls útflutnings af landsframleiðslu um 4 prósentustig.⁴ Við getum prófað þessa þumalreglu til dæmis á Svíþjóð og Bandaríkin. Svíar eru um 8½ milljón. Við þurfum að tvöfalda

þennan fjölda fimm sinnum til að ná mannfjölda Bandaríkjanna (8,5 sinnum 2⁵ gefur 272, sem er nálægt íbúafjölda Bandaríkjanna í milljónum). Eftir þessu ætti útflutningshlutfallið í Svíþjóð að vera fjórum sinnum fimm, það er tuttugu, prósentustigum hærra en í Bandaríkjunum - og einmitt þannig háttar til um löndin tvö, því að hlutfall útflutnings og landsframleiðslu að meðaltali árin 1960-1997 var 28% í Svíþjóð og 8% í Bandaríkjunum.

Tökum næst Noreg og Ísland. Viðskipti beggja við útlönd hafa nú um nokkurra áratuga skeið staðið í stað eða jafnvel minnkað. Í Noregi minnkaði útflutningur á vörum og þjónustu sem hlutfall af vergri landsframleiðslu úr 42% árið 1970, fyrir olúfundina, niður í 38% 1995 (og 40% 1997). Þetta þýðir, að aukinn olíuútflutningur Norðmanna hefur þokað útflutningi af öðru tagi til hliðar krónu fyrir krónu, eða jafnvel meira en það. Ísland er enn skýrara dæmi: hér hefur útflutningshlutfallið verið nálægt þriðjungu að minnsta kosti síðan 1945, sem er lágt hlutfall í landi með aðeins 275.000 íbúa.⁵ Noregur og Ísland eru einu iðnríkin í heiminum,

3. Við þetta er því að bæta, að síðan 1995 hefur fjárfesting í Svíþjóð, og þó einkum á Íslandi, aukizt umtalsvert miðað við tekjur. En samt er fjárfestingarhlutfallið í báðum löndum eftir sem áður langt fyrir neðan heimsmeðaltal.

4. Sjá Þorvaldur Gylfason, „Exports, Inflation, and Growth,“ World Development 27, júní 1999, bls. 1031-1057.

þar sem útflutningshlutfallið hefur staðið í stað eða dregið saman frá lokum heimsstyrjaldarinnar síðari.⁶ Óvegið meðalútflutningshlutfall heimsins hefur til samanburðar hækkað um meira en helming síðan 1970, eða úr 24% árið 1970 í 38% 1995. Lítil lönd, sem vanrækja að bæta sér upp óhagræðið af litlum heimamarkaði með markvissri sérhæfingu og framsæknum viðskiptum á heimsmarkaði, geta átt von á því að gjalda vanrækslunnar með minni hagvexti en þau hefðu ella átt kost á til langs tíma litið.

Hvers vegna hefur útflutningur Norðurlandanna verið svona slægur? Á því eru að minnsta kosti tvær hugsanlegar skýringar. Hin fyrri varðar verðbólgu. Á Norðurlöndum hefur verðbólga verið nokkru meiri en hefur tíðkapt meðal aðildarlanda ESB. Þetta þýðir, að raungengi gjaldmiðlanna á Norðurlöndum hefur verið ívið hærra en það hefði ella verið, og það hefur án efa bitnað á útflutningi. Verðbólga getur haft áhrif á raunstærðir eins og framleiðslu, atvinnu og hagvöxt, að minnsta kosti svo lengi sem nafngengi lagast ekki til fulls og jafnharðan að verðlagi innan lands og utan.

Mönnum hættir stundum til að sjást yfir þetta einfalda atriði. Eftirfarandi dæmi ætti að skýra málið. Gerum ráð fyrir, að vísitala raungengis R sé 100 í ársbyrjun og að verðbólgan sé 10% yfir árið og engin annars staðar í heiminum, þannig að R lækkar (þ.e. raungengið hækkar) smátt og smátt niður í $100/1,1 = 90,9$ í árslok. Gerum enn fremur ráð fyrir því, að nafngengið lagist til fulls að verðlagi með eins árs töf, svo að R er þá

aftur 100 við upphaf næsta árs. Þetta þýðir, að meðalgildi R yfir árið er $(100 + 90,9)/2 = 95,45$. Hugsum okkur nú, að verðbólga aukist í 20% á ári, þannig að R lækkar smátt og smátt í $100/1,2 = 83,3$ í árslok. Meðalgildi R yfir árið er núna $(100 + 83,3)/2 = 91,67$. Þess vegna stendur raungengið í öfugu sambandi við verðbólguna, svo lengi sem nafngengið lagast ekki tafarlaust og til fulls að verðlagi.⁷

Með því að keyra raungengið of hátt upp fyrir það mark, sem samrýmist langtíma jafnvægi á gjaldeyrismarkaði, tímabundið eða varanlega, og hugsanlega einnig eftir öðrum leiðum, virðist verðbólga þannig letja útflutning á vörum og þjónustu.⁸ Hér virðist sem við höfum eina skýringuna á síendurteknum gengisfellingum til dæmis í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð á 8. og 9. áratugnum. Þannig var þetta einnig á Íslandi, að minnsta kosti frá 1960 og fram á miðjan 10. áratuginn.

Önnur hugsanleg skýring á slægum útflutningi varðar útflutning á frumframleiðslu. Á Norðurlöndum er lagt meira upp úr náttúruauðlindum en í ESB-löndum yfirleitt: Noregur og, þótt í minni mæli sé, Danmörk gera út á olíu og gas, Finnland og Svíþjóð á skógarhögg og Ísland á fisk. Ef drjúgur hluti vöruútflutnings eða heildarútflutnings á vörum og þjónustu er útflutningur á frumframleiðslu, þá virðist hollenzka veikin hamla heildarútflutningi, en það getur einnig gerzt eftir öðrum leiðum.⁹ Í þriðja kafla víkjum við aftur að þessum möguleika.

En víkjum fyrst stuttlega að menntun. Tafla 1 vitnar um, að sú rækt, sem lögð er við menntun á háskólastigi, er, með einni undantekningu,¹⁰ vel ofan við meðallag á heimsvísu (dálkur 3). Engu að síður bendir ýmislegt til þess, að minnsta kosti á Íslandi og í Svíþjóð, að sam-

5. Til samanburðar má vísa til meðalhlutfalls útflutnings af landsframleiðslu þeirra 20 landa, þar sem fólksfjöldinn leikur á bilinu frá 100.000 upp í milljón og sem veita upplýsingum til Alþjóðabankans: þar var útflutningshlutfallið 55% að jafnaði árið 1994.

6. Utanríkisviðskipti Ástralíu og Nýja-Sjálands stóðu að vísu í stað á árunum eftir heimsstyrjöldina síðari, en svo er ekki lengur. Samt er útflutningshlutfall beggja landa tiltölulega lágt: árið 1996 var það 20% í Ástralíu, þar sem fólksfjöldinn er 18 milljónir, og 29% í Nýja-Sjálandi, þar sem fólksfjöldinn er innan við 4 milljónir. Vera má, að fjarlægð Ástralíu og Nýja-Sjálands - og ef til vill einnig, en þó líklega í minni mæli, fjarlægð Íslands - frá öðrum löndum skýri að einhverju leyti lágt útflutningshlutfall þessara landa.

7. Svipuð rök gilda um tengslin milli verðbólgu og raunlauna, að minnsta kosti svo lengi sem nafnlaun fylgja ekki verðlagi til fulls - til dæmis í krafti fullrar vísitölubindingar kauplags, en eftir á. Sjá John Williamson (útg.), *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil, and Israel*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1985.

8. Sjá tilvísun í neðanmálgrein 4.

9. Sami staður.

þjöppun launa á miðstýrðum vinnumarkaði, ómarkviss velferðarstefna og meðfylgjandi skattafleygar af ýmsu tagi hafi dregið úr eftirspurn eftir æðri menntun (dálkur 5).¹¹ Margt ungt fólk virðist hafa misst áhuga á æðri menntun sakir efasemda um, að menntun borgi sig.¹² Almannavaldið hefur ekki auðveldað lausn vandans, heldur jafnvel blásið að glæðum hans, líkt og margir kennarar, nemendur og foreldrar, með því að vera sífellt á varðbergi eða jafnvel sýna tortryggni gagnvart ýmsum umbótatillögum, sem miða að því að gera menntakerfið fjölbreytilegra. Þetta á ekki sízt við um tillögur í þá veru að styrkja einkaskóla og eggja þá til samkeppni við ríkisskóla og innleiða þannig skilvirkan markaðsbúskap til að nýta knöpp gæði í menntakerfinu á sem hagkvæmasta hátt (t.d. með álagningu skólagjalda og sveigjanlegri launamyndun meðal kennara) til að bæta og efla menntakerfið.¹³

Ef við drögum þetta saman og göngum út frá því sem gefnum hlut, að fjárfesting, erlend viðskipti og menntun séu höfuðuppsprettur hagvaxtar um heimsins breiðu byggð, þá virðast tölurnar í töflu 1 ekki vera til marks um tiltakanlega frjótt hagvaxtarumhverfi á Norðurlöndum. Á árunum 1980-1995 voru það einungis Danmörk og Noregur sem uxu hraðar en heimshag-

kerfið í heild (dálkur 6). Af fjórum stærstu löndunum í hópnum var skráð atvinnuleysi árið 1997 minnst í Noregi, eða 4,1% af mannafla, og næst minnst í Danmörku (7,6%), borið saman við 8% í Svíþjóð og 14,5% í Finnlandi (og 3,9% á Íslandi).¹⁴ Af þessu er ljóst, að úr hópi þessara fimm landa var það einungis Finnland, sem bjó við meira atvinnuleysi árið 1997 en tíðkaðist meðal ESB-ríkja, þar sem atvinnuleysið var 11,2% af mannafla.

Þessari ritgerð er ætlað að útmála nauðsyn þess, að Norðurlandþjóðirnar auki viðskipti sín við umheiminn frá því sem nú er, og lýsa leyndum hættum, sem getur leitt af því til langs tíma litið að gera um of út á náttúruauðlindir. Þetta á einkum við um Noreg og Ísland. Ætlanin er að reyna að vekja lesendur til umhugsunar um það, hvort náttúruauðlindabúskapur hneigist til að slæva áhugann á að eiga aðild að nánú efnahagssamstarfi eða -samruna og njóta góðs af því. Sé svo, þá verður það ef til vill skiljanlegra en ella, hvers vegna ríkisstjórnir Noregs og einkum Íslands sýna ennþá engan áhuga á að ganga í ESB, enda þótt Mið- og Austur-Evrópuríkin standi í biðröð við hliðið. Og þetta kann ennfremur að skýra, hvers vegna það getur í bezta falli verið blandin blessun, þegar til langs tíma er litið, að treysta um of á náttúruauðlindir.

III. Viðskipti og hagvöxtur á Norðurlöndum

Beinum nú sjónum okkar að utanríkisviðskiptum og hagvexti.

Á mynd 1 gefur að líta, hvernig útflutningur á vörum og þjónustu hefur þróast sem hlutfall af landsframleiðslu á Norðurlöndum frá 1960 til 1996. Í Noregi og Danmörku hefur útflutningshlutfallið haldizt svo til óbreytt síðast liðin 36 ár, á meðan útflutningshlutfallið á Íslandi hefur lækkað. Einungis í Svíþjóð og Finnlandi hefur

10. Undantekningin er Ísland. Tölurnar í 4. dálki töflunnar virðast benda til þess, að sérstaða Íslands í menntamálum sé ekki bundin við háskólastigið.

11. Sumir telja reyndar, að þessarar tilhneigingar gæti einnig í Danmörku, Finnlandi og einkum í Noregi, þrátt fyrir tölurnar um háskólastigið í 5. dálki í töflu 1. Um slævandi áhrif velferðarstefnunnar, eins og hún hefur þróast, og samþjöppunar launa á hagkvæmni og hagvöxt eftir ýmsum leiðum er varla nokkrum blöðum að fletta lengur í þessum löndum öllum, en spurningin hér er ekki um það, heldur hitt, hvort þetta hefur einnig haft veruleg áhrif á eftirspurn eftir menntun.

12. Sjá Þorvaldur Gylfason, Torben M. Andersen, Seppo Honkapohja, Arne Jon Isachsen og John Williamson, *The Swedish Model under Stress: A View from the Stands*, 5. kafli, SNS Förlag, Stokkhólmur, 1997.

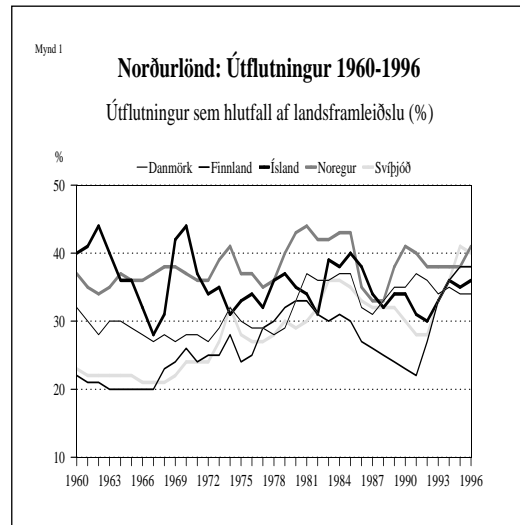
13. Heilsugæzla á Norðurlöndum líður með líkum hætti fyrir ófullnægjandi samkeppni, litla fjölbreytni og takmarkaða skilvirkni. Vandinn virðist vera sá, að almanna-valdið hefur verið tregt til að deila sögulegri ábyrgð sinni á menntun og heilbrigði með einkageiranum.

14. Heimild: OECD *Economic Outlook*, júní 1998, París. Þessar tölur taka ekki til þeirra, sem fá atvinnu fyrir tilstilli margs konar atvinnubótastarfsemi og starfsþjálfunar á vegum ríkisins.

útflutningshlutfallið hækkað, svo að um munar, úr 23% í báðum löndum árið 1960 í 38% í Finnlandi 1996 og 40% í Svíþjóð. Hvers vegna hafa útflutningshlutföll þessara fimm landa þróast með svo ólíkum hætti sem raun ber vitni? Mig langar að stinga upp á eftirfarandi skýringu, sem getur þó einungis skýrt málið að hluta. Finnland og Svíþjóð eru þau tvö Norðurlandanna, sem hafa sízt verið háð frumútflutningi síðan 1960. Hráefnaútflutningur hefur sigið niður í 20% af heildarútflutningi eða minna á sama tíma og hlutur iðnvæðingar hefur aukizt, eins og kemur fram á mynd 2. Þótt Danmörk hafi síðan á 8. áratugnum verið sjálfri sér nóg um náttúrugas, hefur hlutur frumútflutnings dregizt saman um næstum þriðjung, eða úr næstum 60% árið 1960 í um það bil 40% 1996. Um Noreg er allt aðra sögu að segja. Vegna olúfundanna síðan á miðjum 8. áratugnum standa Norðmenn nú frammi fyrir því, að frumútflutningur þeirra hefur aukizt úr 50% af heildarútflutningi árið 1960 í næstum 80% 1996. Ísland er jafnvel enn skýrara dæmi: frumútflutningur hefur að vísu dregizt saman, mikið rétt, en úr næstum 100% árið 1960 í rétt aðeins innan við 90% 1996.¹⁵ Ef mynd 2 sýndi frumútflutning í hlutfalli við heildarútflutning á vörum og þjónustu fremur en einungis vöruútflutning, þá myndu allar línurnar liggja lægra á myndinni, en mynztrið væri svipað.

Hvers vegna allt þetta veður út af verzlun? Hér að framan var lögð áhersla á þrjá hornsteina hagvaxtar: fjárfestingu, millilandaverzlun og menntun. Þegar litið er til þessara þriggja þátta,

15. Þó er útflutningur á fiski rétt um það bil helmingur af heildarútflutningi á vörum og þjónustu og um sjöttungur af landsframleiðslu á Íslandi. Hlutur frumframleiðslu í vöruútflutningi Íslendinga er næstum 90%. Þá er útflutningur á áli og járnbendi talinn með, en hann samsvarar um 10% af heildinni. Hér er frumútflutningur skilgreindur sem útflutningur á öðru en iðnvæðing (e. non-manufacturing exports). Ef útflutningur á málmgrýti og málmum, sem nemur 10% af heildarútflutningi Íslands, 7% í Noregi og 3% eða minna í Finnlandi, Svíþjóð og Danmörku (tölurnar eru frá 1996), væri endurskilgreindur sem iðnvöruútflutningur, þá myndu allar línurnar á mynd 2 þokast niður á við, en ekki verulega. Heimild: Alþjóðabankinn, *World Development Indicators* 1998, tafla 4.4.

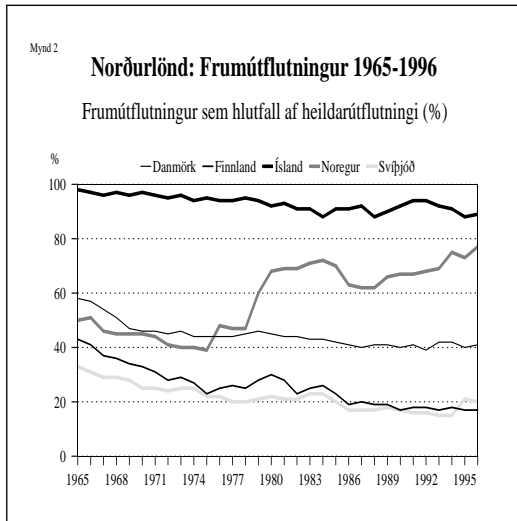


liggur það ef til vill sízt í augum uppi, hversu utanríkisviðskiptin eru veigamikil. Í nýlegum hagvaxtarrannsóknum hafa viðskipti og skyldar breytur ekki virzt skipta miklu máli - í rauninni næstum engu - meðal hinna mörgu þátta, sem mestu ráða um hagvöxt.¹⁶ En þetta kemur þó tæplega á óvart vegna þess, að viðskipti og hagvöxtur eru innri stærðir, að minnsta kosti samkvæmt kenningunni um innri hagvöxt, og ákvarðast því samhliða, þegar allt kemur til alls. Þetta þýðir, að sumar þeirra hagstærða, sem hafa reynzt ráða nokkru um hagvöxt milli landa og með tímanum, gera það hugsanlega sumpart fyrir tilstilli útflutnings. Tökum dæmi af verðbólgu. Ein af ástæðum þess, að verðbólga virðist hamla hagvexti, er sú, að verðbólga skaðar útflutning og þá um leið innflutning, ekki aðeins innflutning á vörum og þjónustu, heldur einnig á fjármagni og meðfylgjandi tækniþekkingu.¹⁷ Með sama hætti er ef til vill hægt að rekja skerf menntunar til hagvaxtar að einhverju leyti til þess, að vel menntað vinnuafl er yfirleitt betur til

16. Sjá Robert J. Barro og Xavier Sala-i-Martin, *Economic Growth*, 12. kafli, McGrawhill, New York, 1995. Sjá einnig bók höfundar, *Principles of Economic Growth*, 4. kafli, Oxford University Press, Oxford og New York, 1999.

17. Sjá Tryggvi Þór Herbertsson og Þorvaldur Gylfason, „Does Inflation Matter for Growth?“, *CEPR Discussion Paper* No. 1503, 1996.

Þess fallið að finna innlendri framleiðslu stað á erlendum mörkuðum og nema ný viðskiptalönd. Sé svo, þá magna aukin viðskipti fyrir tilstilli vel menntaðs vinnuafli með þessu móti bein áhrif menntunar á hagvöxt: bein og óbein örvandi áhrif menntunar á hagvöxt leggjast á eitt.



Kjarni málsins er sá, eins og Adam Smith skildi vel og vissi, að fríverzlun, líkt og allt annað, sem eykur hagkvæmni, örvar einnig hagvöxt, bæði beint og óbeint. Enda þótt utanríkisviðskipti hafi ekki hingað til verið fyrirferðarmikil skýringarbreyta í tölfræðilegum athugunum á hagvexti um heiminn, hafa nokkrar nýlegar rannsóknir leitt í ljós, að fylgni frjálsra viðskiptahátta og hagvaxtar er umtalsverð.¹⁸ Þótt beinhörð reynslurök séu raunar heldur rýr, hvílir kjarni rakanna fyrir áframhaldandi Evrópusamruna, bæði fyrir dýpkun (þ.e. nánara samstarfi ESB-ríkjanna) og fyrir útvíkkun (þ.e. fjölgun ríkja í Sambandinu), á þeirri skoðun, að viðskipti séu gagnleg og hugsanlega jafnvel forsenda friðar, velmegunar og framfara - og þá um

18. Sjá t.d. Jeffrey D. Sachs og Andrew M. Warner, „Economic Reform and the Process of Global Integration,“ *Brooking Papers on Economic Activity* 1, 1995, bls. 1-118, og Sebastian Edwards, „Openness, Productivity and Growth: What do we Really Know?,“ *Economic Journal* 108, marz 1998, bls. 383-398.

leið hagvaxtar. Þetta þýðir þó ekki, að öll viðskipti geri sama gagn. Til að mynda virðast viðskipti með fjármagnsfrekar hátæknaforðir smita fremur út frá sér og stuðla þannig að hagvexti annars staðar í atvinnulífínu í miklu ríkari mæli en vinnufrekar lágtæknaforðir. Ef Singapur hefði af einhverjum ástæðum kosið sérhæfingu í landbúnaði og sjávarútvegi fremur en í iðnaði, verzlun og þjónustu, þá hefði hagvöxtur borgríkisins undangengna áratugi áreiðanlega orðið mun minni. Á þessari öld hefur engin þjóð efnast verulega og eingöngu fyrir tilstilli landbúnaðar og fiskveiða.¹⁹

Þung áherzla á frumútflutning getur hamlað hagvexti einkum með þrennu móti. Leiðum nú hugann að því.

Á mynd 3 gefur að líta sambandið á milli hlutfalls erlendra viðskipta (þ.e. útflutnings og innflutnings á vöru og þjónustu) og landsframleiðslu (VLF) annars vegar og hlutfalls frumútflutnings og vöruútflutnings hins vegar í 85 löndum árið 1995.²⁰ Hverju landi er lýst með einum punkti á myndinni. Fylgnin er neikvæð og marktæk ($t = 3,0$), enda þótt fylgnin sé aðeins $-0,31$.²¹ Halli aðfallslínunnar felur í sér, að aukning frumframleiðslu í hlutfalli við útflutning frá einu landi til annars um tvö prósentustig helzt í hendur við lækkingu viðskiptahlutfallsins

19. Hér er vert að skjóta því inn, að hin róttæku efnahagsumskipti, sem hafa átt sér stað á Íslandi á 20. öld og hófust með heimastjórninni 1904, hafa næstum örugglega sótt meira til aukinnar menntunar mannaflans og innfluttrar tækni en til fisks úr sjó, þótt enginn vafi leiki á því, að þetta tvennt hefur haldizt í hendur og styrkt hvort annað.

20. Þetta er sá fjöldi landa, sem nauðsynleg gögn eru til um í Alþjóðabankanum, *World Development Indicators* 1998, Washington, D.C. Á myndunum, sem fylgja (myndir 4-10), er stuðzt við hámarksfjölda þeirra landa, sem Alþjóðabankinn á nauðsynlegar tölur um. Í þrem tilvikum (myndir 6-8) reyndist nauðsynlegt að auka við þau gögn, sem eru til taks á geisladiski Alþjóðabankans, og kom þá prentuð útgáfa *World Development Indicators* 1998 að góðu haldi.

21. Fylgnin er jöfn kvadratrótinni af R^2 samkvæmt skilgreiningu. Marktækni fylgninnar er fundin með því að athuga t-gildi hallatölu aðfallslínunnar í gegnum punktana á myndinni. Sé hallatalan marktæk í t-prófi, þá er fylgnin það einnig.

um næstum eitt prósentustig.²² Hér höfum við dæmi um það, hvernig mikill frumútflutningur getur dregið úr hagvexti (eða öfugt).²³

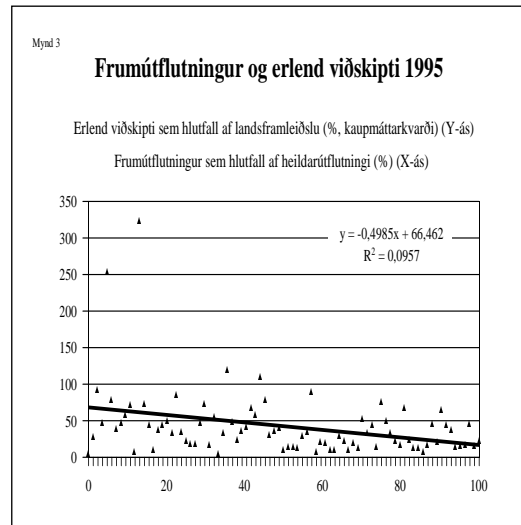
Þessi tengsl eru ekki gripin úr lausu lofti. Það má að minnsta kosti hugsa sér tvær skýringar á þeim: (a) hollenzku veikina, en fyrir tilstilli hennar getur efnahagsuppsveifla af völdum gjöfylla náttúruauðlinda leitt til þess, að raungengi gjaldmiðilsins verði of hátt eða þá að raunlaun hækki úr hófi, svo að heildarútflutningur dregst þá saman, og (b) rentusókn, sem getur leitt af ögnót náttúruauðlinda og má ef til vill skoða sem eitt afbrigði hollenzku veikinnar eða einkenni á henni.²⁴

Rétt er að leggja ríka áherzlu á það, að einföld fylgni bendir ekki endilega til orsakatengsla. Það er hugsanlegt, að opnari viðskiptahættir dragi úr þörfinni fyrir frumútflutning ekki síður en á hinn veginn. Ætlanin hér er ekki að hampa niðurstöðum um orsakir og afleiðingar, heldur einungis um sjáanleg tengsl milli tveggja þjóðhagsstærða. Mynd 3 er einungis ætlað að lýsa hráum gögnum þannig, að lýsingin rími þokkalega við niðurstöður margvíðrar aðfallsgreiningar, þar sem tilraun var gerð til þess að greina orsök frá afleiðingu. Sami fyrirvari á við um myndir 4-10 að neðan. Það er einnig nauð-

22. Mikið rétt, útlagarnir tveir (Hong Kong og Singapúr) í norðvesturhorni myndarinnar skekkja hana eilítið, því að án þeirra myndi halli aðfallslínunnar minnka í -0,25 ($t = 2,6$). Það þýðir, að aukning á hlut frumútflutnings úr einum stað í annan um fjögur prósentustig helzt þá í hendur við lækun viðskiptahlutfallsins um eitt prósentustig.

23. Sjá Jeffrey D. Sachs og Andrew M. Warner, „Natural Resource Abundance and Economic Growth“, HIID Development Discussion Paper No. 517a, 1995, og Gylfi Zoëga, Tryggvi Þór Herbertsson og Þorvaldur Gylfason, „A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth“, *Macroeconomic Dynamics* 3, júní 1999, bls. 204-225.

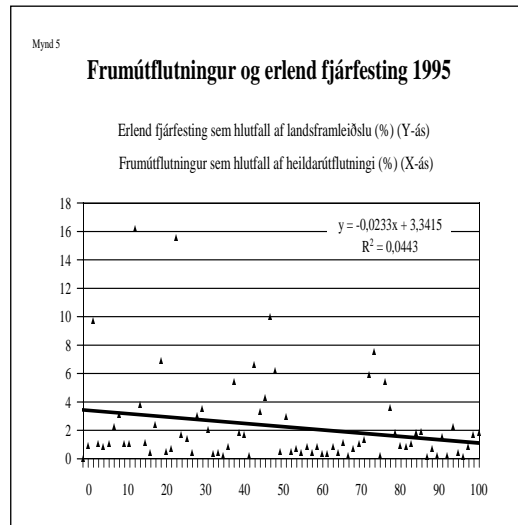
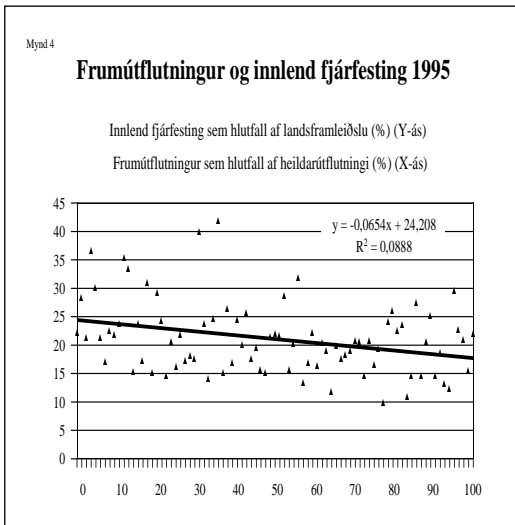
24. Sjá ritgerð höfundar, „Náttúra, vald og vöxtur“, 28. kafli í *Viðskiptin efla alla dád*, Háskólaforlag Máls og menningar, Reykjavík, 1999. Sjá einnig W. Max Corden, „Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation“, *Oxford Economic Papers* 36, 1984, bls. 359-380, og Martin Paldam, „Dutch Disease and Rent Seeking: The Greenland Model“, *European Journal of Political Economy* 13, 1997, bls. 591-614.



synlegt að hafa þann fyrirvara í huga við skoðun mynda 3-10, að þær lýsa stórum og fjölbreyttum hópi landa á ólíku þróunarstigi, svo sem tíðkast nær undantekningarlaust í tölfræðilegum samanburðarrannsóknum á hagvexti.

Þessi háttur helgast af því, að gögn um hátekjulöndin ein sér, væru þau tekin út úr úrtakinu, duga yfirleitt ekki til að draga neinar ályktanir um gangverk hagvaxtar, af því að löndin eru svo lík. Það er því brýnt að finna færar leiðir til þess að fjalla um rík og fátæk lönd hvor í sínu lagi í hagvaxtarrannsóknum.

Mynd 4 sýnir sambandið á milli innlendra fjárfestingar í hlutfalli við landsframleiðslu og hlutdeildar frumútflutnings í heildarútflutningi í 83 löndum árið 1995. Myndin sýnir, hvernig útflutningur á frumframleiðslu getur hamlað hagvexti með öðrum hætti, það er í gegnum fjárfestingu. Enn er fylgnin neikvæð og marktæk ($t = 2,8$), enda þótt fylgnin sé aðeins -0,30. Þetta kemur heim og saman: það má segja, að það sé regla, að í frumframleiðslu í þróunarlöndum, og þá ekki sízt í landbúnaði og fiskveiðum, gæti tilhneigingar til fremur takmarkaðrar tæknivæðingar og að sama skapi mikillar notkunar á vinnuafli.²⁵ Þetta þýðir, að þörfin fyrir nýja fjárfestingu og hvötin til að fjárfesta í öðrum atvinnuvegum kunna í samræmi við þetta að vera takmarkaðar. Halli aðfallslínunnar felur í sér, að 15 stiga aukning í hlut frumútflutnings í heildar-



útflutningi frá einum stað til annars helzt í hendur við lækkun fjárfestingarhlutfallsins innan lands um eitt prósentustig.

Hvað um beina erlenda fjárfestingu? Mynd 5 sýnir sambandið á milli beinnar erlendra fjárfestingar í hlutfalli við landsframleiðslu og hlutdeildar frumútflutnings í heildarútflutningi í 77 löndum árið 1995. Öfuga sambandið á myndinni er á mörkum þess að vera tölfræðilega marktækt miðað við 5% mörk í einshalaprófi ($t = 1,9$) og er reyndar ekki heldur hagfræðilega marktækt, því að halli aðfallslínunnar þýðir, að 43 stiga aukning í hlut frumútflutnings í heildarútflutningi frá einu landi til annars helzt í hendur við samdrátt beinnar erlendra fjárfestingar í hlutfalli við landsframleiðslu um eitt prósentustig. Fylgnin er einungis $-0,21$.²⁶

Þriðja hugsanlega rótin að öfugu sambandi frumútflutnings og hagvaxtar varðar menntun.

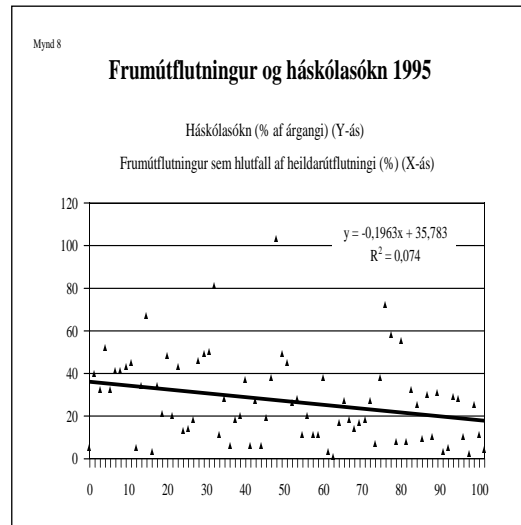
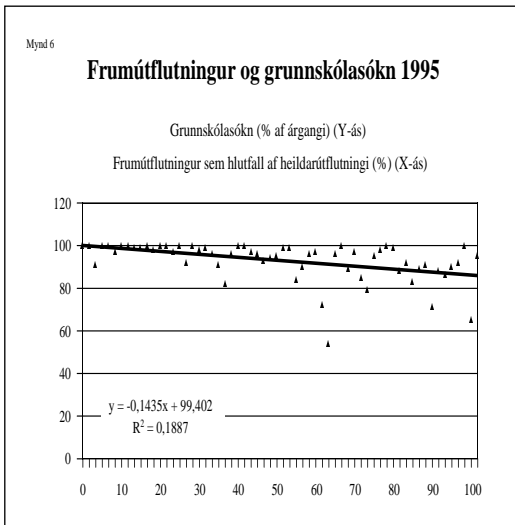
25. En ekki alltaf: vélvæðing námugraftar og olíu- og gasvinnslu og nútímavæðing, þar með talin tölvuvæðing, fiskiskipa á liðnum árum eru dæmi um hátæknivædda frumframleiðslu. Líku máli gegnir um hugvitsfrekan hátæknilandbúnað í mörgum iðnríkjum.

26. Til samanburðar má geta þess, að 23 stiga aukning í hlutdeild frumframleiðslu í mannafla frá einu landi til annars fer saman við samdrátt vergrar erlendra fjárfestingar í hlutfalli við landsframleiðslu um eitt prósentustig í úrtaki 115 landa. Í þessu tilfalli eru áhrifin tölfræðilega marktæk. Sjá fyrstu tilvísun í neðanmálsgrein 24.

Myndir 6, 7 og 8 sýna öfugt samband frumútflutnings og skráningar í (a) grunnskóla (í 62 löndum), (b) framhaldsskóla (í 51 landi), og (c) háskóla (í 77 löndum). Öll þessi þrenn tengsl eru tölfræðilega marktæk við 5% mörkin ($t = 3,7$, $5,5$ og $2,4$ í sömu röð); fylgnistuðlarnir eru $-0,34$, $-0,62$ og $-0,27$. Þessar tölur koma heim og saman við þá hugmynd, að aukin menntun á öllum skólastigum örvi hagvöxt og öfugt.

Hversu sterk eru þessi tengsl, sem greina má á myndum 6-8? Halli aðfallslínunnar á mynd 6 bendir til, að aukning í hlut frumútflutnings í heildarútflutningi um sjö prósentustig frá einu landi til annars fari saman við samdrátt í grunnskólasókn um eitt prósentustig. Með sama hætti bendir mynd 7 til þess, að aukning frumútflutningshlutfallsins um tvö prósentustig haldist í hendur við eins stigs samdrátt í framhaldsskólasókn. Að lokum er mynd 8 til marks um, að aukning í hlut frumútflutnings í heildarútflutningi um fimm prósentustig kallist á við eins stigs samdrátt í háskólasókn.

Af þessum þrem skólasóknarhlutföllum er framhaldsskólasóknin næmust fyrir breytingum á frumútflutningshlutfallinu. Þetta er athyglisvert vegna þess, að tölfræðiathuganir á hagvexti í ýmsum löndum hafa bent til þess, að hagvöxtur er almennt næmari fyrir breytingum á framhaldsskólasókn en fyrir sókn í hvort heldur grunnskóla eða háskóla.²⁷ Til að glæða hagvöxt



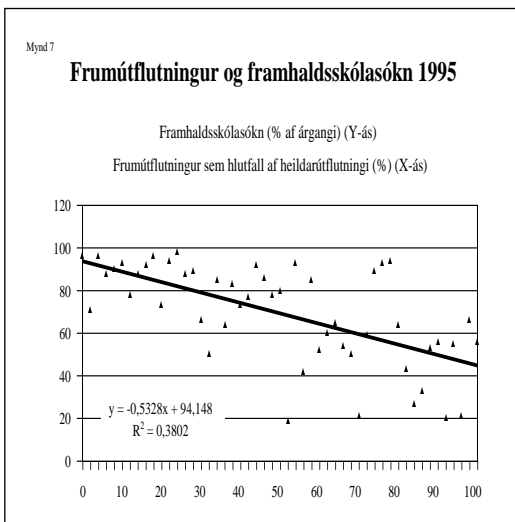
virðist vænlegast til árangurs að senda fleiri börn í framhaldsskóla, sérstaklega stúlkur. Dæmigerð niðurstaða er á þessa leið: ef framhaldsskólasókn eykst um 30 prósentustig (þ.e. úr 50% í 80% af árgangi), þá mun það að öðru jöfnu auka hagvöxt á mann frá einu landi til annars um eitt prósentustig. Það munar um minna.

Myndir 6, 7 og 8 virðist því allar þrjár bera að sama brunni: þær koma allar heim og saman við þá hugmynd, að þung áherzla á frumútflytning, sem kallar síður en annar útflytningur á þjálfað vinnuafli, ekki sízt í landbúnaði í þró-

unarlöndum, leiði ekki einungis til minni fjárfestingar í vélum og tækjum, eins og sést á myndum 4 og 5, heldur einnig minni fjárfestingar í mannauði.²⁸

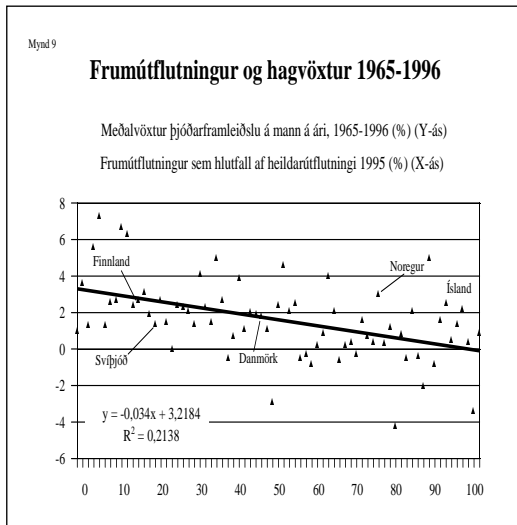
Myndir 9 og 10 ljúka röksemdafærslunni. Mynd 9 sýnir sem fyrr tengslin á milli frumútflytningu árið 1995 og árlegs meðalvaxtar þjóðarframleiðslu á hvern íbúa í 73 löndum frá 1965 til 1996. Ef litið er á hlut frumútflytningu í heildarútflytningu árið 1995 sem vísbendingu um gnægð náttúruauðlinda, þá virðist hugsanlegt, að meðalhagvöxtur á ári 1965-1996 ráðist meðal annars af náttúruauðlindagnótt fremur en á hinn veginn (þ.e. án vísunar til þess, að nútíminn orki á fortíðina). Aðfallslínan á mynd 9 hallar niður á við ($t = 4,4$); fylginn er $-0,46$. Halli aðfallslínunnar bendir til þess, að aukning á hlut frumútflytningu í heildarútflytningu um 30 prósentustig frá einu landi til annars rýri hagvöxt á mann um eitt prósentustig.

Þessi tengsl fara býsna nærri þeim niðurstöðum, sem hafa fengið úr nokkrum nýlegum tölfræðirannsóknum á hagvexti um heiminn. Dæmigerð niðurstaða slíkra athugana á þverskurðargögnum og tímaröðum er á þá leið, að aukning hlutfalls frumútflytningu af heildarútflytningu um 25 prósentustig (t.d. úr 25% af

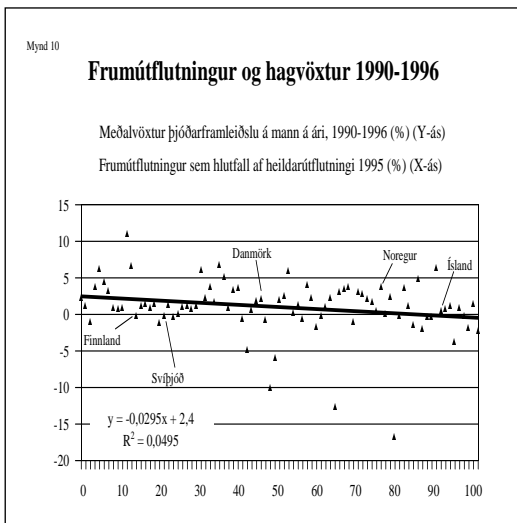


27. Sjá aftur fyrstu tilvísun í neðanmálsgrein 16.

28. Sjá aðra tilvísun í neðanmálsgrein 23.



heildarútflutningi í 50%) dregur að öðru jöfnu úr hagvexti á mann frá einu landi eða tímabili til annars um eitt prósentustig.²⁹



Mynd 10 sýnir svipað mynztur, nema hér höfum við á lóðrétta ásnum vöxt þjóðarframleiðslu (VÞF) á ári á hvern íbúa að meðaltali í 87 löndum yfir styttra og nýlegra tímabil, frá 1990 til 1996. Halli aðfallslínunnar er svipaður og á mynd 9, og hann er eftir sem áður marktækur ($t = 2,1$).³⁰

29. Sjá tilvísanir í neðanmálgreinum 4, 17 og 23-24.

Svipað niðurstaða fæst enn á ný, ef dregin er upp mynd af samhengi frumútflutnings og hagvaxtar á mann árið 1995 til að taka nú ennþá styttra sjónarhorn á hagvöxt: halli aðfallslínunnar (ekki sýnd) er svo til hinn sami og á mynd 9 og er áfram umtalsverður, einnig í tölfræðilegu tilliti, en skiljanlega eru punktarir dreifðari, svo að R^2 er þá að sama skapi lægra.

Hvernig koma Norðurlöndin út á myndum 9 og 10? Samkvæmt mynd 9 hefur hagvöxtur í Noregi og á Íslandi verið mun meiri en ætla mætti með einberri vísan til hlutdeildar frumframleiðslu í útflutningi, en auðvitað kemur það ekki á óvart, því að hagvöxtur hvílir augljóslega á fjölda þátta öðrum en hlut frumframleiðslu í útflutningi. Við þetta bætist það, að tímabilið, sem myndin tekur til, 1965-1996, hefst heilum áratug áður en Noregur varð umsvifamikill olíu-útflutjandi og spannar einnig langa efnahagsuppsveiflu á Íslandi í kjölfar þess, að fiskveiðilögsagan var færð út í 200 sjómíflur árið 1976, en þá var einnig mikil þensla í peningamálum, mikil verðbólga og meðfylgjandi ofhitun í hagkerfinu samfara miklum lántökum erlendis. Allt stuðlaði þetta að hagvexti um tíma. En engu að síður er vert að veita því eftirtekt, að í öllum þeim löndum, þar sem hagvöxturinn var meiri en í Noregi og á Íslandi á þessu tímabili, er hlutur frumútflutnings í heildarútflutningi minni en þar - með aðeins einni undantekningu (Óman).

Það er einnig vert að taka eftir því, að mynd 10, sem tekur til árána 1990-1996, spáir rétt fyrir um hægan vöxt í íslensku efnahagslífi, en Noregur er áfram utan garðs, ef svo má segja.

30. Kúvaít er ekki með í úrtakinu, en þar hefur vöxtur þjóðarframleiðslu verið bríðull í gegnum árin. Á árunum 1975-1985 var hagvöxtur á mann í Kúvaít -7,7% á ári að jafnaði, 2,0% 1986-1995 og 15,7% 1990-1996. Brottnám þessa utangarðslands úr úrtakinu er eina frávikid frá þeirri reglu, sem er fylgt í þessari ritgerð: að taka með öll þau lönd, sem nauðsynleg gögn eru til um (sjá neðanmálgrein 20). Ef þau fimm lönd, þar sem meðalhagvöxturinn var minnstur, eða -5% á ári eða minna (Eystrasaltslöndin Þrjú, Kirgisistan og Moldóva), eru einnig fjarlægð úr úrtakinu, þá fellur matinn halli aðfallslínunnar úr 0,030 í 0,022, en það mat er á hinn bóginn tölfræðilega marktækt ($t = 2,5$).

Þetta er einmitt tímabilið, þegar Íslendingum var ekki lengur stætt á fyrri hagstjórnarháttum: að halda til streitu peninga- og fjármálastefnu, sem leiddi af sér mikla verðbólgu og meðfylgjandi skuldasoöfnun erlendis. Þeir urðu því loksins að grípa til meiri háttar aðhaldsaðgerða - og súpa um leið seyðið af því að hafa treyst um of á frumútlutning, einkum á fiski.

IV. Náttúruauðlindavandi Noregs og Íslands

Röksemdafærslan að framan skiptir máli fyrir Noreg og Ísland og afstöðu þeirra til ESB. Víkjum nú að því.

Höfuðtálmarnir, ímyndaðir eða raunverulegir, sem standa í vegi fyrir því, að Noregur og Ísland gangi í ESB eða taki upp sameiginlegan gjaldmiðil Evrópu, evruna, felast í því, hversu mjög þessar þjóðir telja sig háðar frumútlutningi. Þess vegna er það Noregi og Íslandi nauðsyn að takast á við þá tálma, sem tengjast náttúruauðlindabúskap og virðast þannig koma í veg fyrir aðild þeirra að ESB. Hjá þessu verður ekki komizt, standi vilji þeirra til þess að geta vegið og metið kosti og galla aðildar til jafns við önnur núverandi og tilvonandi aðildarríki ESB og Myntbandalags Evrópu (EMU). Þetta er þó ekki hægt að minni hyggju, nema aðgangur að takmörkuðum sameignarauðlindum þessara tveggja landa og skipting auðlindarentunnar markist af sanngirni og þá um leið af einlægum ásetningi um að nýta kosti markaðsbúskapar svo sem unnt er. Þetta útheimtir meðal annars, að eignarréttur verði skýr og vafalaus.

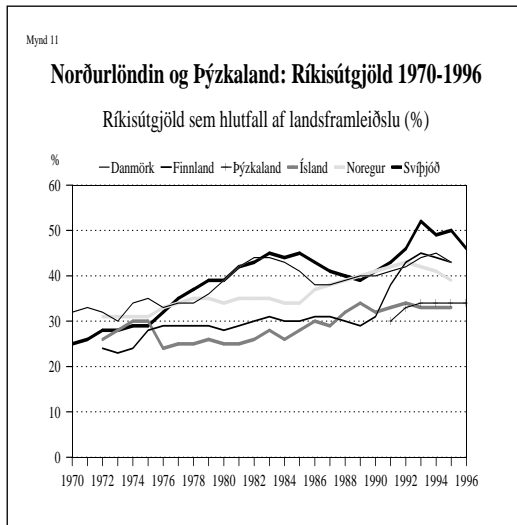
Lítum fyrst til Noregs. Norðmenn hafa markað olíunýtingarstefnu til langs tíma, en samkvæmt henni er auðlindin skattlögð og kapp lagt á, að markaðslögmálin fái notið sín. Samkvæmt fyrsta ákvæði norsku olíulaganna frá 1996 (e. Petroleum Act) á ríkið tilkall til þeirra olíuauðlinda, sem eru á norska landgrunninu. Tilkall ríkisins til þessara auðlinda er lagaleg undirstaða þess, að þær eru skattlagðar í samræmi við olíuskattalöggjöfina frá 1975. Framleiðsluleyfum er úthlutað gegn vægu gjaldi til

innlendra og erlendra olíufyrirtækja. Ríkið hefur beinna hagsmuna að gæta varðandi bróðurpartinn af þeirri olíu og því gasi, sem er að finna undan ströndum Noregs, og ríkið fær eins og aðrir leyfishafar í sinn hlut tekjur, sem samsvara eignarhlut þess nokkurn veginn, um 40% af heildinni. Ríkisvaldið er í beinum tengslum við aðra leyfishafa í gegnum sameiginlegt eignarhald og fær með því móti aðrar skatttekjur og gjöld, einkum fyrirtækjaskatt (28%) og sérstakan auðlindaskatt (50%), en einnig afnotagjöld, svæðisgjöld og kolefnisskatt. Talið er, að 80% olíurentunnar renni þannig til norska ríkisins. Fyrir vikið námu tekjur ríkisins af olíuöðnaðinum rösklega fimmtungi af heildartekjum ríkisins árið 1997 og 9-10% af þjóðarframleiðslunni að olíugeiranum frátöldum eða 8-9% af þjóðarframleiðslunni með olíugeiranum. Olíutekjurnar eru lagðar í norska eldsneytissjóðinn (e. Norwegian Petroleum Fund), sem verið er að byggja upp og er að mestu leyti geymdur í erlendum verðbréfum. Ætlan Norðmanna er einkum að tryggja hag þeirra, sem nú eru á vinnumarkaði, til efri ára, sem og velferð komandi kynslóða.³¹ Olíuútlutningur nemur um þriðjung af heildarútlutningi Noregs á vörum og þjónustu. Um það bil sjöttungur af landsframleiðslu Noregs (1997) stafar af olíuöðnaðinum.

Eigi að síður er hluti af hreinum olíutekjum ríkisins ár hvert fluttur úr eldsneytissjóðnum yfir á fjárlög ríkisins einkum til að jafna ríkissjóðshallann, sem hefur ekkert með olíu að gera. Hluttur hreinna skatttekna af eldsneyti, sem hefur þannig verið fluttur yfir á fjárlög ríkisins, er breytilegur frá ári til árs: hann var um það bil fjórðungur 1997 og næstum 40% 1998, en samkvæmt fjárlögum fyrir 1999 lítur út fyrir, að hann verði innan við 10%.³² Þrátt fyrir þetta hefur uppsveiflan í olíuöðnaðinum ekki leitt Norð-

31. Til marks um þetta viðhorf má nefna, að norsk stjórnvöld greiða skólagjöld norskra stúdenta í bandarískum háskólum.

32. Það á eftir að sjá, hvort það tekst að halda tilfærslum úr eldsneytissjóðnum yfir á ríkisreikninginn innan við 10% 1999 eins og menn þóttust sjá fyrir. Lág olíuverð og þensla í ríkisfjármálum hefur teft því markmiði í tvísýnu.



menn í þá freistni að þenja umsvif ríkisins fram úr hófi. Mynd 11 er til marks um, að jafnvel 20 árum eftir olúfundina gera Norðmenn sér að góðu umfangsminna ríkisvald en Danmörk, Finnland og einkum Svíþjóð. Á hinn bóginn hefur staðbundnum stjórnsýslueiningum á borð við bæjarfélög og hreppa vaxið fiskur um hrygg, en þau veita þrem af hverjum fjórum starfsmönnum ríkis og byggða vinnu og næstum fjórðungi alls mannaflans.³³ En bæjarfélög og hreppar hafa þó ekki skatttekjur af olú í bakhöndinni, nema ef til vill óbeint, fyrir tilstilli tekjutilfærslna frá ríkisstjórninni. Þar fyrir utan er þjóðfélagslegur kostnaður samfara því, að staðbundnar stjórnsýslueiningar færi út kvíarnar, líklega minni að öðru jöfnu en kostnaðurinn af auknum umsvifum ríkisins, krónu fyrir krónu. Þetta stafar af því, að staðbundnar stjórnsýslueiningar, sérstaklega í strjálbýlum löndum eins og Noregi, geta í skjóli nálægðar við umbjóðendur sína veitt ýmsa opinbera þjónustu svo sem menntun og heilsugæzlu með hagkvæmari hætti en ríkisvaldið.

Niðurstaðan af þessari lýsingu á því, hvernig Norðmenn hafa farið með olúauð sinn, er þessi: (a) Norðmenn búa sig nú þegar af kostgæfni undir (tiltölulega fjarlægja) framtíð án olú og (b)

í umræðum um kosti og galla hugsanlegrar aðildar að ESB þykir það ekki tiltökumál, að útendingar fái hlutdeild í olúnni gegn gjaldi, og það ber ekki á því, að slík áhyggjuefni vefjist fyrir mönnum. Þetta virðist stafa meðal annars af því, hversu mjög Norðmenn hafa tekið markaðsöflin í þjónustu sína við stjórn á olúauðlindinni, og einnig af hinu, að farið hefur verið með olúauðinn lagalega sem skattbæra almenningseign. Af þessum sökum stendur olían ekki í vegi fyrir því, að Noregur gerist aðili að ESB, ef hugur norsku þjóðarinnar stendur til þess. Í samræmi við skattmeðferð olúauðsins hefur skattlagning orkuviðnaðar í Noregi einnig þróast í átt að álagningu rentugjalda eða auðlindaskatts.

Um norskar sjávarauðlindir gegnir öðru máli en um olúauðinn. Sjávarútvegur er í rauninni aukabúgrein í Noregi, enda starfar innan við 1% af mannafla landsins við útveg (sama hlutfall og í olúgeiranum). Landbúnaður, skógarhögg og fiskveiðar standa á bak við um 2% af landsframleiðslu, og sá hlutur fer minnkandi. Fiskveiðar svara til minna en helmingis af þessum litla hluta. Ríkisstyrkir og niðurgreiðslur til sjávarútvegs jukust jafnt og þétt frá því á 6. áratugnum, þar til þær náðu hámarki árið 1981, og námu þá fjárhæð, sem samsvaraði 70% af tekjum sjómanna og útvegsmanna.³⁴ Síðan þá hafa styrkir og niðurgreiðslur úr ríkissjóði minnkað smátt og smátt niður í næstum ekki neitt. Þó ber ríkið kostnaðinn af stjórn fiskveiða sem og kostnaðinn, sem fylgir því að framfylgja reglugerðum um fiskveiðar; talið er, að þessi kostnaður samsvari 10-15% af vergu aflaverðmæti.³⁵ Ennfremur hefur svo til allri auðlindarentunni af fiskveiðum, sem er gróflega metin á 20-25% af heildarverðmæti aflans,³⁶ verið sóað vegna af mikillar afkastagetu og ofmönnum í greininni. Þetta skiptir máli í þessu samhengi vegna þess, að kröftug mótmæli aðila í sjávarútvegi virðast hafa ráðið mestu um það, að Norðmenn höfnuðu

34. Sjá Rögnvaldur Hannesson, *Fisheries Mismanagement: The Case of the North Atlantic Cod*, Fishing News Books, Oxford, 1996, bls. 23-24.

35. Sama heimild, bls. 30.

36. Sama heimild, bls. 29.

33. Sjá *OECD Economic Surveys: Norway*, 1998, kafli 2, OECD, París.

aðild að ESB í þjóðaratkvæðagreiðslunni árið 1994 (og einnig árið 1972).

Vandinn hér er að nokkru leyti sá, að hlutur sjávarútvegs í þjóðarbúskap Norðmanna er víða talinn mun veigameiri en hann er í raun og veru. Spyrjið venjulegt fólk á götunum í Osló og Bergen, hvað það telji, að sjávarútvegur vegi þungt í norskum þjóðarbúskap, og það mun næstum örugglega nefna tölur, sem eru alltof háar. Öðrum þræði er ástæðan sú, að sjávarútvegur er mikilvægur í tilteknum norskum strandsamfélögum, þótt hann geti ekki talizt veigamikill í þjóðhagslegu tilliti. Hagsmunasamtök útvegsmanna leggja sig einnig í líma - og tekst gríðarvel! - að geirnegla þessa ranghugmynd og tryggja þannig, að það fenni ekki yfir þessa firru í vitund almennings. Samt sem áður er óhagkvæmt, sennilega afar óhagkvæmt, að binda stuðning við landsvæði tilteknum atvinnuvegum eins og sjávarútvegi eða landbúnaði.³⁷ Hagkvæmara væri, að ríkisstyrkir og annar stuðningur við tiltekin landsvæði væru ekki bundnir ákveðnum atvinnuvegum, því að þá væri þeim, sem þiggja styrkina, frjálst að ákveða sjálfir, hvort þeir hafa hug á því sem fyrr að draga fisk úr sjó eða gera eitthvað annað - til dæmis að læra tungumál, segjum ensku eða Excel, og laða til sín erlenda ferðamenn eða hvað sem er.

Íslendingar búa við öll þau vandamál, sem nefnd eru að ofan, en þó með tilfinnanlegri hætti vegna þess, að sjávarútvegur er veigameiri atvinnuvegur á Íslandi en í Noregi. Á Íslandi starfa 11% mannaflans við útveg (borið saman við innan við 1% í Noregi), og sjöttungur íslenzkrar landsframleiðslu stafar af sjávarútvegi (sama hlutfall og í olíuðnaði í Noregi), og

37. Merk tilraun til að meta þann ávinning, sem vænta má af aukinni hagkvæmni í norskum þjóðarbúskap, gefur fyrirheit um mikla búbot. Sjá Victor Norman et al., *Mot bedre vitende?, Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet*, SNF-rapport 4/91, Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning, Norges Handelshøyskole, Bergen, 1991. Lýsingu á skýrslu Normans og félaga er að finna í bók höfundar, *Hagfræði, stjórnsmál og menning*, 28. kafli, Hið íslenzka bókmenntafélag, Reykjavík, 1991.

sjávarfang er rétt rösklega helmingur af íslenzkum útflutningi á vörum og þjónustu. Síðan 1984 hefur aflaheimildum verið úthlutað endurgjalds-laust til útvalinna skipaeigenda, sem hefur svo aftur verið frjálst, einkum síðan 1990, að nýta sjálfir þessi veiðileyfi eða selja þau hæstbjóðanda eftir vild. Þetta þýðir, að hagkvæmum (oft stórum) fyrirtækjum er kleift að kaupa upp kvóta, sem hefur verið úthlutað til fyrirtækja (oft smárra), sem eru ekki eins hagkvæm í rekstri. Þetta er eins og það á að vera, því að kvótarnir munu þá líklega að endingu lenda í höndum hagkvæmstu útvegsfyrirtækjanna.³⁸ Hugmyndin er sú, að á endanum verði leyfilegt aflahámark dregið á land með sem minnstum tilkostnaði og hámarkshagkvæmni tryggð með því móti.

Meginvandi kvótakerfisins, eins og því hefur verið hagað á Íslandi síðan 1984 og fram til dagsins í dag, þar sem kvótarnir eru bundnir einstaklingum og framseljanlegir, felst í því, að kvótarnir eru ekki seldir í upphafi, heldur afhentir endurgjalds-laust. Þetta fyrirkomulag felur ekki einungis í sér ójafnræði, heldur einnig óhagræði af að minnsta kosti þrennu tagi.

Í fyrsta lagi er ákvæði fiskveiðistjórnarlaganna frá 1984 um afhendingu fiskveiðiréttinda til einstaklinga án endurgjalds með skírskotun til veiðireynslu þeirra árin 1981-1983 til þess fallið að halda Íslandi utan við ESB um ókomna tíð. Þetta stafar af því, að (a) það kemur að sjálf-sögðu ekki til greina að afhenda útlendingum kvóta endurgjalds-laust, né heldur er hagkvæmt að stunda vöruskiptaverzlun með kvóta, eins og hefur verið gert í takmörkuðum mæli, og (b) það jafngildir mismunun eftir þjóðerni að selja útlendingum kvóta á sama tíma og íslenzkum úvegsmönnum er gefinn hann endurgjalds-laust og myndi því væntanlega brjóta í bága við Rómarsáttmálann.³⁹

Í annan stað hefur endurgjalds-laust úthlutun

38. Þau tíu útvegsfyrirtæki, sem áttu mestan kvóta, áttu 29% heildarinnar árið 1997, en það er aukning úr 21% árið 1991.

39. Eftir sem áður kann að vera svigrúm til að veita innlend- um og erlendum útvegsfyrirtækjum ólíkan rétt til fisk- veiða innan lögsögunnar á grundvelli sögulegra hefð- raka, en á þetta hefur þó ekki reynt.

aflaheimilda til þeirra, sem eiga skip, dregið úr gagnsæi stefnunnar í ríkisfjármálum og peningamálum, með því að (a) hylja umtalsverðan óbeinan fjárstuðning við sjávarútveginn, á sama tíma og almannavaldið á í einlægum fjárhagskröggum, sem hafa komið niður á útgjöldum ríkis og byggða til menntamála og heilbrigðismála, og (b) viðhalda alvarlegum veilum í bankakerfinu, sem er ennþá að mestu leyti í ríkiseign og ríkisrekið, þótt hæggeng einkavæðing þess standi fyrir dyrum. Útvegsfyrirtækjum, sem standa höllum fæti, er gert kleift að nýta aflakvótana, sem þeim hefur verið úthlutað ókeypis, til að grynka á skuldum og komast hjá gjaldþroti.⁴⁰

Í þriðja lagi er hætt við því, að endurgjaldslaus úthlutun á fématum, framseljanlegum veiðiréttindum til útgerðarmanna ár eftir ár ali á og viðhaldi óhagkvæmni og fjárhagslegu sjálfsábyrgðarleysi í sjávarútvegi. Útvegsmenn hneigjast til að nota þá fjármuni, sem ríkisvaldið færir þeim, til að kaupa fleiri og stærri skip og þannig áfram, því að það kunna þeir best - eða sóa því, eins og oft vill verða um ávinning, sem fellur af hinnum.⁴¹

Áframhaldandi umbætur í íslenskum sjávarútvegi myndu fela í sér minni óhagkvæmni og ná fyrr fram að ganga, ef aflaheimildir væru seldar í upphafi - boðnar upp, skattlagðar eða afhentar öllum Íslendingum á jafnræðisgrundvelli til að mynda í formi fiskibréfa, líkt og tíðkast til dæmis um olú í Alaska. Framsal slíkra bréfa yrði fyllilega frjálst og fyrirvaralaust - og þess vegna ekki háð neinum hömlum til dæmis varðandi þjóðerni tilvonandi kaupenda, sem myndu

þar af leiðandi keppa á jafnræðisgrundvelli samkvæmt Rómarsáttmálanum. Þetta er hagkvæmasta, sanngjarnasta og óhlutdrægasta leiðin til að stjórna aðgangi að fiskimiðunum og til að skipta fiskveiðirentunni, sem er metin á um 5% af þjóðarframleiðslu Íslendinga til langs tíma litið, ár eftir ár. Þetta þýðir, að tækju íslenszk stjórnvöld inn til dæmis 80% sjávarrentunnar, sama hlutfall og norska ríkið leysir til sín af olúrentu Norðmanna, þá myndu tekjur af fiskveiðirentunni duga til að lækka tekjuskatt á einstaklinga og fyrirtæki á Íslandi um þriðjung eða þar um bil eða til að skapa skilyrði til samþærilegrar lækkunar á öðrum óhagkvæmum sköttum.⁴²

Jafnvel enn ákjósanlegra gæti reynzt að leggja sjávarrentuna eða drjúgan hluta hennar í íslenskan fiskisjóð, sem yrði byggður upp og varðveittur með líku lagi og eldsneytissjóður Norðmanna - í ljósi þess óeitanlega svolítið þverstæðukennda möguleika, sem virðist þó eigi að síður raunhæfur, að endurnýjanleg sjávarauðlind geti ekki síður þorrið en óendurnýjanleg olúfúllind.

Þótt hver skoðanakönnunin eftir aðra vitni um, að meiri hluti íslenskra kjósenda óski þess, að útvegsmenn greiði fyrir aflaheimildir, sem þeim hafa fram að þessu verið afhentar án endurgjalds, hefur meiri hluti þingmanna staðið fast gegn þessari ósk. Það virtist engu breyta, þegar Hæstiréttur Íslands úrskurðaði einum rómi í desember 1998, að löggjöfin, sem núverandi kvótakerfi byggir á, og þá einkum ákvæðið um endurgjaldslausa úthlutun aflaheimilda til einstaklinga, sem vildi svo til um, að áttu skip á árunum 1981-1983, brjóti gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Þingið gerði að vísu í kjölfar dómsins smávægilegar breytingar á lögnum, en engar efnislegar breytingar á því kerfi, sem

40. Frá 1987 til 1997 voru afskrifaðar í íslenska bankakerfinu skuldir, sem jafngiltu 13% af landsframleiðslu ársins 1997. Vænn hluti af skuldum útvegsfyrirtækja er þar meðtalinn.

41. Til dæmis jukust skuldir íslenskra útvegsfyrirtækja um 56% á árunum 1996, 1997 og 1998, á sama tíma og sjávarútvegurinn átti að vera að draga saman flotann og draga úr kostnaði (og verðbólga var um 2% á ári). Flotinn, mældur í krónum á föstu verðlagi, hefur minnkað um aðeins 10%, frá því að hann náði hámarki 1989. Í tonnum talið hefur samdráttur flotans síðan 1989 verið enn minni, næstum enginn.

42. Frekari umfjöllun um þetta er að finna í greinum höfundar „The Pros and Cons of Fishing Fees: The Case of Iceland“, *EFTA Bulletin* 3/4, European Free Trade Association, Genf, 1992, og „Iceland on the Outskirts of Europe“, *EFTA Bulletin* 2, European Free Trade Association, Genf, 1991. Sjá einnig bók höfundar, *Hagfræði, stjórnmál og menning*, 5. og 16. kafli, Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík, 1991.

endurgjaldslaus úthlutun aflaheimilda hvílir á í blóra við stjórnarskrána. Hæstiréttur mun að öllum líkindum þurfa að fella úrskurð um hina endurskoðuðu löggjöf innan tíðar.

Ein meginröksemdin gegn gjaldtöku fyrir aflaheimildir með einum eða öðrum hætti er sú, að gjaldheimta myndi freista ríkisvaldsins til að færa út kvíarnar. Reynsla Norðmanna virðist þó ekki renna stöðum undir þá skoðun, að sjálfvirk tengsl séu á milli auðlindagjalds og umfangs ríkisbúskaparins, enda þótt staðbundnar stjórn-sýslueiningar hafi vaxið talsvert að umfangi þar í landi. Þvert á móti virðist reynslan frá Noregi sýna, að skynsamleg, markaðsvæn náttúruauðlindastjórn er fyllilega framkvæmanleg. Sama lögmál á við í báðum löndum. Ef það á við um olú, þá ætti það einnig að eiga við um fisk.

En svo er eitt enn. Margir þingmenn þeirra landsbyggðarkjördæma, sem kjósa þingmeirihlutann - kjördæma, þar sem hvert greitt atkvæði vegur tvisvar til fjórum sinnum þyngra en atkvæði, sem er greitt á höfuðborgarsvæðinu, þar sem meiri hluti landsmanna býr - eru skiljanlega lítt hrifnir af tillögum, sem miða að því, að allir Íslendingar sitji við sama borð. Hví skyldu þeir, sem aðhyllast ójafnan atkvæðisrétt eftir búsetu, vera hlynntir því að skipta rentunni af sameignarauðlindinni jafnt á milli þegnanna? Sá tími, sem það hefur tekið að laga kjördæmaskipanina smátt og smátt að breyttum aðstæðum - heil öld! - án þess þó að fullnægjandi árangur hafi náðst, langt í frá, lofar ekki góðu um tímann, sem það kann að taka að koma fiskveiðistjórninni í æskilegt horf.

Kjarni röksemdafærslunnar að framan er þó þessi. Þótt olíuútflutningur frá Noregi síðan á miðjum 8. áratugnum virðist ekki hafa aukið heildarútflutning á vörum og þjónustu miðað við landsframleiðslu, heldur jafnvel minnkað hann, hefur Norðmönnum eigi að síður tekizt að nýta olíuauðlindina þannig, að olían stendur ekki í vegi fyrir því, að Norðmenn geti gengið inn í ESB, ef hugur þeirra stendur til þess. Í ljósi þess, hvernig Norðmenn hafa meðhöndlað olíuauð sinn eftir leikreglum markaðsbúskapar, er engin efnahagsleg ástæða til þess að ætla, að Norðmenn og einnig Íslendingar gætu ekki með sama

hætti bætt fiskveiðistjórn sína með því að víkja til hliðar helzta tálmanum, sem stendur í vegi fyrir því, að þjóðirnar geti gengið í ESB. Og þegar þau hefðu fengið aðild, gætu þau lagt sig fram um að sannfæra önnur aðildarríki um mikilvægi þess að endurbæta Sameiginlegu fiskveiðistefnuna (e. Common Fisheries Policy) með svipuðu móti. Til þess ber brýna þörf.⁴³

V. Niðurstaða

Við byrjuðum á að reifa nokkrar valdar tölulegar vísbendingar um sparnað og fjárfestingu, millilandaviðskipti og menntun á Norðurlöndum. Færð voru rök að því, að hagvöxtur á þessu svæði virðist að nokkru leyti hvíla á veikum stöðum. Sé svo, þá eru hagvaxtarhorfurnar fram í tímann að öðru jöfnu varla nema miðlungi góðar, nema lagt sé nauðsynlegt kapp á að styrkja stöðirnar.

Síðan var vikið að því, hversu hagvöxtur byggir á viðskiptum og hvernig þung áhærzla á frumútflutning getur hugsanlega staðið heildarútflutningi fyrir þrifum í heimsviðskiptum (hollenzka veikin), dregið úr fjárfestingu og leitt til sinnuleysis um menntamál. Leidd voru rök að því, að eftir einhverri þessara þriggja leiða, eða öllum þrem, gæti mikil áhærzla á frumframleiðslu til útflutnings í löndum, sem eiga mikið af náttúruauðlindum, hægt á hagvexti með tímanum.

Síðan var litið sérstaklega til Norðurlanda, einkum til Noregs og Íslands, og rök færð að því, að mikil áhærzla þessara landa á frumútflutning kunni ef til vill að skýra að hluta, hversu utanríkisviðskipti þeirra hafa staðið í stað, og einnig takmarkaðan áhuga þeirra á að ganga í ESB - og einnig slælegan hagvöxt, að minnsta kosti á Íslandi.

Að síðustu var sjónum beint að nauðsyn

43. Um þörfina á því að endurbæta sameiginlega fiskveiðistefnu Evrópusambandsins, sjá grein höfundar, „Búvernd: Er ekkert að rofa til?“, *Fjármálatíðindi* 44, síðara hefti 1997, bls. 161-169. Sjá einnig Þorvaldur Gylfason, „Prospects for Liberalization of Trade in Agriculture“, *Journal of World Trade* 32, febrúar 1998.

þess, að Noregur og Ísland takist á við það, hversu náttúruauðlindaúitgerðin tálmar því, að þessi lönd geti vegið og metið kosti þess og galla að ganga í ESB og gerast aðilar að sameiginlegum evrópskum gjaldmiðli á sömu forsendum og önnur núverandi og tilvonandi aðildarríki Sambandsins. Kjarni rakanna var sá, að lykillinn

að því að víkja úr vegi þeim hindrunum, sem eftir standa, væri að taka upp markaðsvæna, frjálsa og þá um leið réttláta fiskveiðistefnu í báðum löndum. Þetta myndi, líkt og stjórn Norðmanna á olíuauðlind sinni, sem lofar góðu, geta varðað veginn til aðildar að ESB, ef þjóðirnar óska þess.