

Þorvaldur Gylfason*

Hagstjórn og hagvaxtarhorfur við upphaf nýrrar aldar**

Það er ótrúlegt, en eigi að síður satt: þegar ég byrjaði að lesa hagfræði á Bretlandi og í Bandaríkjunum fyrir næstum 30 árum, þá var það svo að segja viðtekin skoðun í þjóðhagfræði, að hagvöxtur til langs tíma litið væri ónæmur fyrir lélegri hagstjórn. Hagvaxtarfræðin, sem þá var kennd, leiddi menn að þeirri niðurstöðu, að vöxtur þjóðarframleiðslu á mann réðist nær eingöngu af tækniframförum, sem voru ytri stærð í hugarheimi hagfræðinga og þar með ekki í þeirra verkahring. Þá var ekkert greinilegt samband að sjá á milli hagstjórnar og tækniframfara, því að tækni var fyrst og fremst verkfræðilegt viðfangsefni, ekki hagfræðilegt. Þetta var samt engin undirmálskenning, öðru nær, því að hún var frábærlega glæsileg að allri gerð, og hún færði aðalhöfundu sínum, Robert Solow, prófessor á MIT, Nóbelsverðlaun löngu síðar, eins og hann átti skilið.

Þessi saga er sérkennileg eftir á að hyggja af að minnsta kosti þrem ástæðum. Látum það vera, þótt alvarlegt sé, að fjöldanum öllum af hagfræðingum og öðrum skyldi yfirsjást eyðileggingarmáttur kommúnismans þangað til eftir dúk og disk, en það hefði samt átt að blasa við hverjum manni, að þriðji heimurinn var á þessum árum hálf fullur af hagstjórnendum, sem voru bersýnilega að leggja efnahagslíf landa sinna í rúst. Þetta voru þau ár, þegar Ídís Amín var upp á

sitt bezta í Úgöndu, og hann var aldeilis ekki eini efnahagsspellvirkinn í heiminum á sinni tíð. Í annan stað hafði Adam Smith fært vandleg og veigamikil rök að því 200 árum fyrr, að skynsamleg hagstjórn á grundvelli markaðsbúskapar með fullu viðskiptafrelsi og óskoruðum einkaeignarrétti væri nauðsynleg forsenda auðlegðar þjóðanna og þá um leið hagvaxtar. Það var eins og menn hefðu einhvern veginn misst sjónar á þessum gamla boðskap Smiths. Í þriðja lagi höfðu menn ekki enn náð að kafa til botns í hagvaxtarkenningunni, sem virtist leiða til svo undarlegrar niðurstöðu, því að það átti eftir að koma á daginn, að kenningin er fyllilega samrýmanleg þeirri skoðun, að vond hagstjórn hljóti að geta hægt á hagvexti yfir löng tímabil. Mönnum hafði sézt yfir þetta meðal annars vegna þess, að stærðfræðin, sem þurfti til að sýna fram á þetta, er svolítið snúin og var þá ekki í alfaraleið flestra hagfræðinga. Þetta er gangur lífsins í hagfræði líkt og í öðrum fræðum og vísindum: menn trúa oft ekki sínum eigin augum, nema þeir fái einnig að sjá skynsamlega fræðilega skýringu á fyrirbærinu, sem um er að ræða. Reynsla og rök verða að haldast í hendur.

Nú vitum við eða þykjumst vita miklu meira um hagvöxt, sem betur fer, ekki aðeins í ljósi dýrmætrar reynslu víðs vegar að úr heiminum, heldur einnig vegna stórstígra framfara í þjóðhagfræði síðustu ár. Hagvaxtarfræðin hefur verið helzti vaxtarbroddur þjóðhagfræðinnar síðast liðin 10-15 ár. Robert Lucas, prófessor í Chicago og Nóbelsverðlaunahafi eins og Solow, komst ágætlega að orði fyrir nokkrum árum, þegar hann sagði eitthvað á þessa leið: þegar maður byrjar að hugsa um það, hvernig hægt er að örva hagvöxt með góðri hagstjórn, þá getur

* Höfundur er prófessor í viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.

** Þessi ritgerð er samhljóða erindi höfundar á 60 ára afmælisráðstefnu Félags viðskiptafræðinga og hagfræðinga í Reykjavík 13. febrúar 1998. Gylfi Þ. Gíslason, Gylfi Zoëga, Tryggvi Þór Herbertsson, Þórður Friðjónsson og Þráinn Eggertsson gerðu gagnlegar athugasemdir.

maður varla hugsað um annað. Byltingin í hagvaxtarfræði hefur hleypt nýjum þrótti í þá, sem vinna að því að hefja efnahagslíf lands sinna upp úr fátækt fyrri tíðar.

1. Hagstjórn og hagvöxtur

Látum nú hugann hvarfla hálfu öld aftur í tímann. Þá kom fram einföld stærðfræðileg framsetning á hagvaxtarkenningu Adams Smith og var kennd við höfunda sína, Roy Harrod prófessor í Oxford, sem er líklega þekktastur sem ævisöguritari Keynes lávarðar, og Evsey Domar, prófessor á MIT. Þeir leiddu út einfalda formúlu, sem virtist sýna, að hagvöxtur færi eftir tveim lykilstærðum: sparnaði heimilanna og hagkvæmni í rekstri fyrirtækja. En þá kom í ljós smíðagalli á framsetningunni, og Solow, sem áður var nefndur, sannfærði menn um það, að hagvöxtur hlyti að fara eftir tækniframförum og engu öðru, þegar öllu væri á botninn hvolft. Solow greiddi úr þversögninni með því að sýna fram á, að formúla Harrods og Domars ætti við í bráð, en ekki lengd, því að þá væri tæknipróunin alls ráðandi. Og þar við sat í 30 ár.

Þetta snerti mig sjálfan, þegar ég var að skrifa doktorsritgerð mína við Princetónháskóla fyrir 25 árum. Ég sótti kveikjuna hingað heim, þar sem verðbólgan var á fullri ferð, raunvextir voru mjög neikvæðir, sparnaður heimilanna hafði hrunið, og efnahagslífið var í uppsveiflu meðal annars einmitt vegna þess, að heimilin eyddu aflafé sínu jafnóðum til að forða því undan verðbólgunni. Ég heimfærði þessa atburðarás á bandarískt efnahagslíf, þótt verðbólgan þar fyrir vestan væri miklu minni en hér og afleiðingar hennar vægari. Mér sýndist, að verðbólga hlyti með þessu móti og öðru að bitna á hagvexti til lengdar hér heima og jafnvel einnig þar vestra, en ég rak mig upp undir þak, því að hagvaxtarfræði Solows kenndi, að slík áhrif gætu aðeins verið tímabundin og myndu því fjara út með tímanum.

Með öðrum orðum: það átti þá að vera hægt að hleypa efnahagslífi lands í bál og brand, án þess að hagvöxtur svo mikið sem haggadist til

langs tíma litið. Ég varð þó að láta mér nægja þá niðurstöðu, að verðbólga gæti að vísu spillt fyrir hagvexti um skeið, en ekki til lengdar. Það er makalaust eftir á að hyggja, að við, sem vorum að glíma við hagvöxt á þessum tíma, að ekki sé talað um kennarana okkar, skyldum ekki leita þá þegar svars við því, *hversu langan tíma* það tæki fyrir áhrif til dæmis verðbólgu á hagvöxt að fjara út samkvæmt kenningu Solows. En það gerðum við ekki, sumpart vegna þess að við höfðum þá ekki fullt vald á þeirri stærðfræði, sem til þurfti, auk þess sem við áttuðum okkur ekki enn til fulls á því, að til að mynda betri menntun og meiri viðskipti eru ígildi tækniframfara. Það voru yngri og vaskari menn, einkum Paul Romer, prófessor í Berkeley, sem rufu þessa kyrrstöðu um miðjan níunda áratuginn, svo að allar gáttir opnuðust.

Það, sem hefur gerzt síðan þá, er ef til vill auðveldast að skýra sem eins konar afturhvarf til Harrods og Domars - og Adams Smith. Það kemur á daginn, að formúla Harrods og Domars frá því um miðja öldina kann að gilda bæði í bráð og lengd, þegar öll kurl koma til grafar. Það eru með öðrum orðum sparnaður og hagkvæmni, þ.m.t. tækni, sem ráða mestu um hagvöxtinn, þegar alls er gætt. Þar með hefur kenningu Solows þó ekki verið kastað fyrir róða, því að hún kemur eftir sem áður að góðu gagni með því að brúa bilið á milli bráðar og lengdar og bregða frekari birtu á skerf tækniframfara til hagvaxtar, þótt hún hafi áður byrgt mönnum sýn.

Þessum fræðilegu viðfangsefnum hefur á þessum áratug verið fylgt eftir með rækilegum tölfræðirannsóknnum á rötum hagvaxtar um heiminn allan. Þar hafa komið við sögu meðal annarra Harvardprófessorarnir Robert Barro og Jeffrey Sachs, sem er með okkur hér í dag. Þessar athuganir hafa stuðzt við nýleg gögn um þróun þjóðarframleiðslu og fleiri hagstærða í um 170 löndum frá 1960 fram á þennan áratug. Þótt gögnin séu ekki í alla staði áreiðanleg í úrtaki, þar sem til að mynda öll Afríka er höfð með, virðist þó óhætt að segja, að niðurstöðurnar fram að þessu renni sémilega styrkum stöðum undir þá skoðun, að sparnaður heimilanna og hag-

kvæmni í rekstri fyrirtækja hafi veigamikil áhrif á hagvöxt yfir löng tímabil.

Áhrif sparnaðar á hagvöxt ættu ekki að koma neinum á óvart. Það segir sig næstum því sjálft, að aukinn sparnaður býr í haginn fyrir morgundaginn, sé sparifénu varið til arðbærrar fjárfestingar. Það er áreiðanlega engin tilviljun, að Austur-Asúlöndin, sem hafa vaxið örast allra í heiminum síðan 1965, hafa einnig sparað og fjárfest mest af öllum. Þar hefur hlutur sparnaðar í þjóðarframleiðslu verið á bilinu 30-40% á móti um 20% að jafnaði í OECD-löndunum til samanburðar.

Áhrif aukinnar hagkvæmni á hagvöxt eru ef til vill ekki jafnaugljós, en þau ráðast meðal annars af því, að hagkvæmari notkun aðfanga losar framleiðslugæði, sem þá er hægt að nýta til aukinnar framleiðslu annars staðar. Það er í sjálfu sér ekki hagkvæmt að *skapa* vinnu, þótt við heyrum menn tönnlast á því í tíma og ótíma, heldur er hagkvæmt að *spara* vinnu. Ef vinnusköpun væri markmiðið, þá hefðum við átt að grafa Hvalfjarðargöngin með haka og skóflu í stað stórvirkra vinnuvéla.

Þegar þetta er haft í huga, þá virðast hagvaxtarmöguleikarnir nær óþrjótandi, því að bókstaflega *allt*, sem eykur hagkvæmni, örvar þá einnig hagvöxtinn. Héðan er hún sprottin hugmyndin um skerf aukinnar menntunar til hagvaxtar: meiri og betri menntun eykur afköstin og dregur um leið úr þörfinni fyrir mannskap, svo að hluti mannaflans getur þá snúið sér að annarri - og meiri! - framleiðslu. Bætt tækni hefur alveg sömu áhrif. Héðan er hún einnig ættuð hugmyndin um örvandi áhrif aukins viðskiptafrelsis á hagvöxt: aukin viðskipti, hvort heldur innan lands eða á milli landa, auka hagkvæmni í skjóli sérhæfingar og örva hagvöxt. Sama á við um einkavæðingu: tilgangur hennar er einmitt að bæta stjórn fyrirtækja með því að fela þau í hendur hæfari eigendum og betri stjórnendum, og bætt stjórnun þýðir meiri hagkvæmni og meiri hagvöxt. Sama á einnig við um skipulagsumbætur í atvinnulífinu til að laða starfsafl að þeim atvinnuvegum, sem skila mestu í þjóðarbúið: einnig það örvar hagvöxt. Baráttan fyrir betri búskaparháttum í landbúnaði og sjávar-

útvegi og í vinnumarkaðs- og bankamálum, hér heima og annars staðar, er því fyrst og fremst barátta fyrir auknum hagvexti.

Og nú sjáum við, að verðbólga getur dregið úr hagvexti ekki aðeins með því að spilla fyrir sparnaði, eins og ég nefndi áðan, heldur einnig með því að draga úr hagkvæmni í rekstri og fjárfestingu. Hagvöxtur snýst um bæði magn og gæði, og verðbólga rýrir hagvöxt með því að draga bæði úr umfangi og gæðum fjárfestingar. Stöðugt verðlag, gott og óháð bankakerfi og öflugur fjármagnsmarkaður skapa skilyrði til arðbærrar fjárfestingar.

Mikilvægustu efnahagsrökin fyrir markaðsbúskap eru því ekki aðeins þau, að hann er hagkvæmasta búskaparlag, sem við þekkjum, heldur tryggir hann einnig allajafna mestan hagvöxt til langs tíma lítið, sé vel á haldið.

Byltingin í hagvaxtarfræði er sannkölluð bjartsýnisbylting.

2. Undirstöður

Nú víkur sögunni hingað heim.

Hvað segir ný hagvaxtarfræði á gömlum grunni okkur um hagvaxtarhorfur Íslands fram í tímann? Þessi spurning er óháð árferði frá degi til dags. Hún varðar undirstöður þjóðarbúskaparins langt fram í tímann. Hagvaxtarhorfur geta verið ágætari í vondu árferði, og þær geta einnig verið afleitar í góðu árferði. Þessu tvennu þarf að halda aðskildu.

Ég er bjartsýnn um hagvaxtarhorfur Íslands. Ég reisi þessa skoðun á þeirri vitneskju, sem hagvaxtarfræðin, studd reynslurökum víðs vegar að, virðist nú hafa leitt í ljós. Úr því að hagvaxtarmöguleikarnir virðast vera næstum óþrjótandi, þá virðist mundu þurfa óvenjulegt sleifarlag til að tefla þeim öllum frá sér í einu. Ég sé enga ástæðu til að reikna með svo hörmulegri niðurstöðu. Á hinn bóginn væri ekki hyggilegt að álykta sem svo, að úr því að möguleikarnir eru næstum ótæmandi, þá geti menn tekið lífinu með ró og beðið þess, að hagvöxturinn skili sér. En hagvöxtur kemur ekki af sjálfum sér, nema rétt skilyrði séu til staðar, og um þau skilyrði

geta stjórnvöld ráðið allmiklu. Meðal annars þess vegna er það til að mynda lykilatriði, að almannavaldið haldi verðbólgu í skefjum og beiti sér fyrir aukinni hagkvæmni með því til dæmis að efla samkeppni innan lands og út á við. Þannig getur góð og tímanleg hagstjórn stuðlað að auknum hagvexti til langframa. Öll vanræksla á aukinni hagkvæmni í efnahagslífinu bitnar á hagvexti til lengdar.

Hér er hvorki staður né stund til að setja á langa ræðu um rætur hagvaxtar á Íslandi. Þó langar mig að bregða upp einni töflu, sem sýnir annars vegar tölur um fjárfestingu og hins vegar um tvo þætti, sem ráða miklu um hagkvæmni, þ.e. erlend viðskipti og menntun. Tölurnar ná yfir Danmörku, Noreg og Svíþjóð auk Íslands og heimsins í heild.

Í fyrsta dálkinum sést, að fjárfesting á Íslandi er of lítil, bæði vegna þess að innlendir sparnaður einstaklinga og almannavaldsins er of lítill og við gerum of lítið til að laða erlenda fjárfestingu hingað heim. Við höfum, ásamt Dönum og Svíum, verið nálægt botni meðal OECD-landanna á þennan kvarða, en fjárfesting hér heima var að vísu óvenjumikil í fyrra (1997) og aftur á þessu ári vegna tímabundinna stóriðjuframkvæmda. Lítil fjárfesting dregur úr hagvaxtargetu þjóðarbúsins. Þessu verðum við að breyta. Við þurfum helzt að tvöfalda fjárfestingu sem hlutfall af landsframleiðslu og gæta þess jafnframt, að einkafyrirtæki fjárfesti á eigin ábyrgð og ekki annarra.

Í næsta dálki sjáum við, að öll Norðurlöndin fjögur í töflunni nema Svíþjóð eiga minni viðskipti við útlönd en tíðkast um heiminn í heild: summa útflutnings og innflutnings er minni á Norðurlöndum en í heiminum öllum miðað við landsframleiðslu. Þetta var ekki svona. Áður fyrr voru Norðurlönd með réttu talin vera í framvarðarsveit lítilla, galopinna hagkerfa, sem gættu ýtrustu hagkvæmni með ströngu samkeppnisaðhaldi í gegnum umfangsmikil erlend viðskipti. Á síðustu árum hefur það á hinn bóginn gerzt, að Norðurlöndin hafa dregið aftur úr umheiminum að þessu leyti: vöxtur erlendra viðskipta í heiminum í heild hefur verið meiri en á Norðurlöndunum. Hér þurfum við og frændur okkar einnig að taka okkur á og opna hagkerfi okkar sem allra mest. Það er að minni hyggju hægt hér heima með því að skapa betri skilyrði til ýmiss konar útflutnings í skjóli skynsamlegs veiðigjalds og meðfylgjandi lækkunar á raungengi krónunnar í bráð, en stórauðingur myndi síðan styrkja gengið aftur smám saman og bæta skuldastöðuna gagnvart útlöndum. Tvöföldun útflutnings og innflutnings miðað við landsframleiðslu sýnist mér vera raunhæft markmið. Frændum okkar Írum hefur til að mynda tekizt þetta á tiltölulega skömmum tíma.

Þriðji dálkurinn sýnir heildarútgjöld til menntastofnana á háskólastigi miðað við landsframleiðslu. Þarna er Ísland ekki hálfdrættingur á við hin Norðurlöndin. Svipað á við um útgjöld til lægri skólastiga, þótt munurinn þar sé nokkru

Tafla 1. Fjárfesting, viðskipti, menntun og hagvöxtur

	Fjárfesting (1995, % af VLF)	Erlend viðskipti (1995, % af VLF)	Útgjöld til háskólamála (1994, % af VLF)	Hlutfall 17-34 ára í námi á háskóla- stigi (1995, %)	Hagvöxtur á mann (% á ári 1980-1995)
Danmörk	16	64	2,1	10,8	1,9
Ísland	15	70	1,0	8,5	1,0
Noregur	23	71	2,1	12,8	2,4
Svíþjóð	14	77	2,2	9,2	1,0
Heimur/OECD	23*	76**	1,5***	10,8***	1,5*

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

Aths.: Ein stjarna auðkennir vegið meðaltal eftir stærð landa, tvær auðkenna óvegið meðaltal, og þrjár auðkenna óvegið meðaltal OECD-landa. Talan um Noreg í 3. dálki er áætluð.

minni. Fjórði dálkurinn sýnir fjölda nemenda á háskólastigi sem hlutfall af aldurshópnum 17-34 ára. Enn rekur Ísland lestina og er langt undir OECD-meðaltali, eins og reyndar Svíþjóð einnig, en Norðmenn eru á hinn bóginn yfir meðal lagi á þennan kvarða.

Þessir þrír þættir - fjárfesting, viðskipti og menntun - styðja hver annan. Mikil erlend viðskipti stuðla að innflutningi nýrra hugmynda og nýrrar tækni og fjárfestingar frá útlöndum og eru því ígildi menntunar. Viðskipti eru menntun. Góð menntun skerpir svo aftur skilninginn á því, sem gera þarf til að örva viðskipti og fjárfestingu, og þannig áfram. Allt þetta hjálpast að.

Fimmti og síðasti dálkurinn í töflunni sýnir meðalvöxt landsframleiðslu á mann á ári 1980-1995. Noregur leiðir hópinn og nýtur þess í bili að minnsta kosti að vera næstmesti olíuútflytjandi heimsins. Ef auðlindakennning Jeffrey Sachs og annarra, sem hann lýsti hér í morgun, reynist rétt, þá getur olíuauðurinn samt átt eftir að reynast Norðmönnum blendin blessun, eins og raun hefur orðið á víða annars staðar. Ísland og Svíþjóð reka lestina í hagvaxtardálknum og eru langt undir meðalhagvexti heimsins á viðmiðunartímabilinu. Þar gjöldum við Íslendingar meðal annars ýmissar landlægrar óhagkvæmni í skipulagi og samsetningu atvinnulífsins, auk þess sem verðbólga og veik hagstjórn rýrðu bæði magn og gæði fjárfestingar og veiktu undirstöður efnahagslífsins fram í tímann með því móti.

Þetta örstutta yfirlit leiðir til þeirrar niðurstöðu, að undirstöður hagvaxtar á Íslandi, og einnig í Danmörku og Svíþjóð, og ef til vill einnig í Noregi, séu veikari en þær ættu að vera. Þetta gefur þó ekki tilefni til örvæntingar, heldur ætti þetta þvert á móti að örva menn til þess að snúa vörn í sókn. Allir þessir þrír þættir, sem ég hef reifað, eru í okkar valdi. Við ráðum því sjálf, hvort fjárfesting glæðist, erlend viðskipti taka fjörkipp og menntun eflist til muna. Allt, sem þarf, er að skilja og vilja.

Ég er ekki að lýsa eftir auknum ríkisafskiptum til að efla hagvöxt. Nei, ég er þvert á móti að lýsa eftir meira frjálsræði og minni afskiptum ríkisins. Ríkið ber til dæmis höfuðábyrgð á skipulagi bankakerfisins, sem hefur dregið úr

magni og gæðum fjárfestingar á Íslandi. Ríkið ber einnig ábyrgð á skipulagssumgerð atvinnulífsins, sem hefur dregið úr samkeppnishæfni hagkerfisins. Og ríkið ber einnig höfuðábyrgð á bágu ástandi menntamála.

3. Ábyrgð atvinnulífsins

Og þá kem ég að lokapætti máls míns.

Það er ekki almannavaldsins eins að láta hagvöxtinn til sín taka. Þarna gegna aðrir einnig mikilvægu hlutverki, þar á meðal forustumenn atvinnulífsins. Þeir ættu að minni hyggu að beita sér innan sinna vébanda fyrir eflingu allra þessara þátta, sem ég hef reifað, í mun ríkari mæli en þeir hafa gert til þessa. Þeir ættu með öðrum orðum að knýja á um nauðsynlegar ráðstafanir til að efla fjárfestingu, viðskipti og menntun. Þetta gera menn í mörgum nálægum löndum. Einstakir forvígismenn og samtök atvinnulífsins í grannlöndum okkar gegndu til að mynda lykilhlutverki í upplýsingaöflun og opinberri umræðu um kosti og galla aðildar að Evrópusambandinu, þegar það mál var á dagskrá þar. Þeir létu sér ekki nægja að lúta vilja stjórnmalamanna, heldur mynduðu frjótt og heilbriggt mótvægi við þá og áttu með því móti mikinn þátt í að sannfæra almenning um gildi fullrar aðildar. Einkageirinn í öðrum löndum stendur á bak við öflun og miðlun margvíslegrar þekkingar, einnig á sviði efnahagsmála (danska hagráðið er dæmi um þetta), einmitt til þess að ríkisvaldið sé ekki eitt um hituna. Mótvægi er annað en andstaða.

Með líku lagi ættu íslensk fyrirtæki að minni hyggu að bregðast ákveðið við þeim hættu-merkjum, sem nú hrannast upp í menntamálum, ekki aðeins í opinberri orðræðu, heldur einnig með því að taka höndum saman við ríki og byggðir um nýja sókn í menntamálum. Það er hagar fyrirtækjanna ekki síður en þjóðarinnar allrar, að menntun hennar sé með allra bezta móti, sem völ er á. Góð og fjölbreytt menntun er bezta tryggingin fyrir hagvexti og hagsæld á nýrri öld. Þannig verður Íslandi bezt borgið og íslenskri menningu.